Fallstudien und Analyse

Kids wanna be so hard
But in my dreams we're still screamin' and runnin' through the yard
And all of the walls that they built in the seventies finally fall
And all of the houses they build in the seventies finally fall
Meant nothin' at all
Meant nothin' at all
It meant nothing

Under the overpass
In the parking lot we're still waiting
It's already passed
So move your feet from hot pavement
and into the grass
Cause it's already passed
It's already, already passed!
ARCADE FIRE – THE SUBURBS,
ALBUMTITEL: THE SUBURBS

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

5. Gemeinden in prosperierendem ökonomischem Umfeld

Wie einführend aufgezeigt stehen Schweizer (Agglomerations-)Gemeinden im steten Spannungsfeld zwischen raumplanerischen Vorgaben und Infrastrukturplanungen höherer politischer Ebenen, nationaler, kantonaler und lokaler öffentlicher und privater Interessen sowie schließlich einer gebührenden lokalen Behandlung raumorientierter Anliegen und Veränderungen. Obwohl die Gemeinden im föderalen Staatsaufbau der Schweiz bestimmten übergeordneten Interessen und Regeln unterworfen sind, können politische und administrative Spielräume ausgemacht werden. Diesen lokalen Spielräumen sind – zumindest in Teilen, so die in der Einleitung formulierte These – womöglich die beobachtbaren Unterschiede der suburbanen Siedlungslandschaft in der Schweiz geschuldet. Im empirischen und analytischen Teil meiner Studie befasse ich mich darum mit lokalen, raumwirksamen Entscheidungen in neun Schweizer Agglomerationsgemeinden.

Im Zentrum der nächsten zwei Kapitel (Kapitel 5und Kapitel 6) steht demnach die Beantwortung der analytischen Leitfragen: Welche routinehaften und zusätzlich benutzten Policy-Instrumente finden sich in den Untersuchungsgemeinden und welche Gründe gibt es für genau diese Wahl? In den Fallstudien ordne ich folglich die Art und Weise der Nutzung der Policy-Instrumente jeweils den drei Handlungsrationalen *passiv, reaktiv* oder *proaktiv* zu. Eine vergleichende tabellarische Darstellung über alle Gemeinden findet sich im Teilkapitel 6.5. Die Fallstudien dienen somit der analytischen Vorbereitung auf die Beantwortung meiner ersten Forschungsfrage nach den Unterschieden und Gemeinsamkeiten verschiedener Formen lokaler *Governance,* der dann im Kapitel 7 vergleichend nachgegangen wird.

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

5.1 DIE TREIBER DES WACHSTUMS IM GLATTAL UND IM ZÜRCHER OBERLAND

Das *Zürcher Oberland* liegt im Nordosten der größten Schweizer Stadt, Zürich, und beschreibt eine Region, die sich bis heute durch eine gewisse räumliche Zweiteilung auszeichnet, die historisch durch die natürliche Grenze eines Hügelzuges östlich von Uster und daher westlich von Wetzikon geprägt wird. Die Gemeinden westlich dieser Grenze sind heute Teil einer stark wachsenden Region – im Selbstverständnis *glow. das Glattal*[1] genannt –, die sich durch die Nähe zur Kernstadt Zürich, zur zweitgrößten Stadt im Kanton, Winterthur, sowie zum größten Flughafen der Schweiz in Kloten auszeichnet. Uster gehört verwaltungstechnisch zwar nicht zum Glattal und somit auch nicht zum Verein *glow. das Glattal*, da es in der Planungsregion Oberland angesiedelt ist, profitiert aber von den gleichen Standortfaktoren wie die anderen Gemeinden dieser Region auch. Die Gemeinden östlich von Uster gehören zum eigentlichen Zürcher Oberland, das zwar immer noch in der Nähe der Kernstadt Zürich liegt, jedoch im Selbstverständnis seiner Einwohnerinnen und Einwohner einer etwas abgegrenzten, eigenen Region entspricht, deren Zentrum Wetzikon darstellt.[2]

Die ganze Region war bis vor etwas mehr als zwei Jahrzehnten – mal abgesehen von Uster und Wetzikon, die bereits vor 20 Jahren die unbestrittenen Zentren der Region waren – noch durch kleine und mittelgroße Gemeinden geprägt. Diese Gemeinden waren zwar damals bereits zu einem gewissen Grad Pendlergemeinden (und konnten damit statistisch gesehen bereits als urban bezeichnet werden), wiesen aber ländlich geprägte, lockere Bebauungsmuster mit viel Grünraum auf. Vor allem kompakte Ortskerne, Einfamilienhäuser und landwirtschaftliche Betriebe waren für die Region typisch. Die letzten beiden Jahrzehnte brachten eine starke Urbanisierung dieser Gemeinden mit sich. Sichtbar wird das in den nahezu durchgehenden Siedlungslandschaften in den Gemeinden des Glattals, welche die historischen Gemeindegrenzen in vielen Fällen entlang der wichtigsten Verkehrswege unsichtbar werden ließen. Die Gemeinden im Osten rund um Wetzikon sind zwar auch gewachsen, aber weniger stark als die des Glattals, was sich in großzügig vorhandenen Grünräumen bemerkbar macht.

Zurückzuführen ist diese Entwicklung auf die vollumfängliche Anbindung der Region an das leistungsstarke Verkehrssystem der Zürcher S-Bahn, das im Jahr

1 Unter diesem Markennamen organisieren sich die Gemeinden des Glattals (das heißt der Planungsregion Glattal) und positionieren sich als eine der dynamischsten Regionen der Schweiz.

2 Vgl. zum Beispiel van der Heiden (2010a) sowie Plüss und Kübler (2010).

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

1990 eröffnet wurde. Durch neue Linienführungen, einen Taktfahrplan mit Halbstundentakt auf fast allen Linien und die Abstimmung der Buslinien auf die Bahnanschlüsse ergab sich für die Bewohnerinnen und Bewohner in Kürze eine deutliche Angebotssteigerung. Der Zürcher Hauptbahnhof war von Uster statt in rund 40 Minuten plötzlich in weniger als 15 Minuten mit dem Zug erreichbar. Von Wetzikon nach Zürich benötigte man auf einen Schlag nur noch 20 statt 45 Minuten. In mehreren Schritten wurde das Angebot des öffentlichen Verkehrs in den letzten 25 Jahren ausgebaut. Der wichtigste Schritt war dabei der ganztägige Viertelstundentakt auf der Linie Zürich-Uster-Wetzikon-Rapperswil.[3]

5.2 USTER – »WOHNSTADT AM WASSER«[4]

5.2.1 Übersicht über die Gemeinde

Der Aufbau der politisch-administrativen Behörden

Die kommunale Exekutive Usters besteht aus sieben Personen, von denen einzig das Stadtpräsidium mit 80 Prozent mehr als eine Teilzeitstelle ist.[5] Neben kulturellen Aufgaben ist die Präsidialabteilung für die strategische Ausrichtung der Stadt und die Anwerbung neuer Firmen verantwortlich. Für raumplanerische Fragen und für Bauanliegen ist der Vorsteher der Abteilung Bau im Stadtrat präsent. Die Bauverwaltung ist mit dem hauptsächlich strategisch tätigen Stadtplaner (zuständig für Hochbau) und dem Stadtingenieur (zuständig für Tiefbau), die beide durch mehrere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der operativen Arbeit unterstützt werden, professionell aufgestellt. Ebenfalls finanziert die Stadt Uster gemeinsam mit privat-

3 Neue Zürcher Zeitung (2004): *S-Bahn-Erfolgsgeschichte Zürcher Oberland* (02.03.2004). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/article9FYFK-1.221917 [Zugriff: 27.07.2016]; vgl. auch ETH Wohnforum (2010).

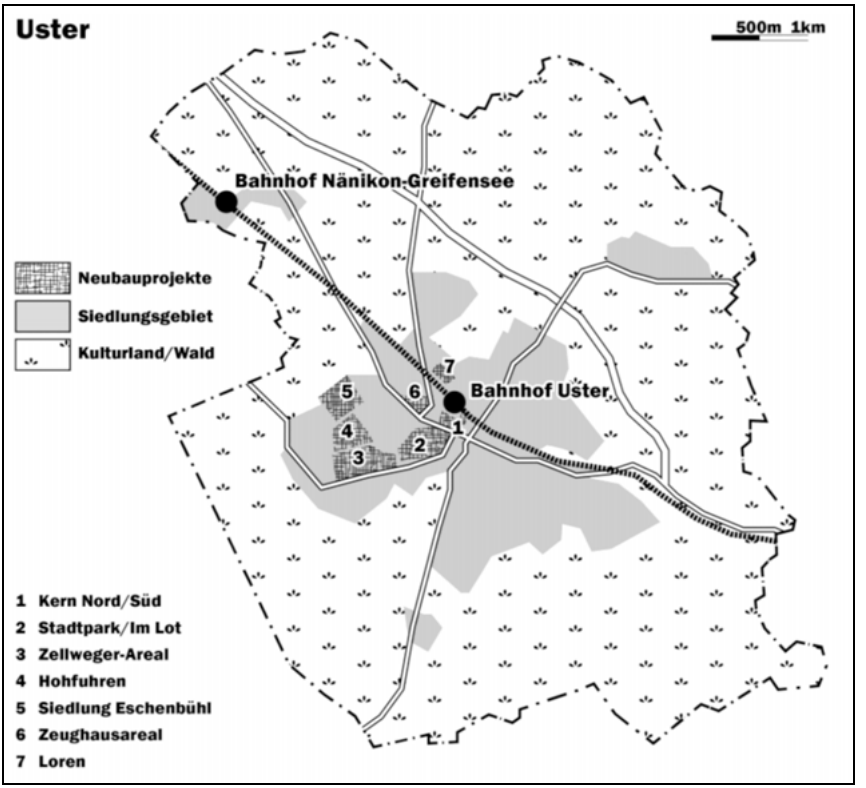
4 Die Titel der Fallstudien sind den entsprechenden Slogans auf den jeweiligen Websites der Untersuchungsgemeinden entnommen. Dies gilt nicht für Hedingen, Affoltern am Albs, Visp und Naters, die über keinen zentralen Slogan verfügen. Dafür wurde jeweils ein prägendes Zitat aus den Interviewaussagen verwendet.

5 Stadt Uster (2012): *Gemeindeordnung der Stadt Uster.* Online: http://www.uster.ch/dl.php/de/516fbfa0075a1/Gemeindeordnung.November2012.pdf [Zugriff: 13.05.2014].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

wirtschaftlich organisierten Vereinen die Stelle des Wirtschaftsförderers für Uster.[6] Die kommunale Legislative ist in Uster in der Form eines Gemeindeparlamentes organisiert.

Abbildung 10: Übersichtskarte Uster



Quelle: eigene Karte (Kartengrundlage: swisstopo Landeskarte 1:25.000, Google Maps; © Lineo U. Devecchi).

Kontextinformationen und Geschichte

Die Stadt Uster ist mit etwas über 33.000 Einwohnerinnen und Einwohnern[7] die drittgrößte Gemeinde des Kantons Zürich. Sie liegt am Flüsschen Abach, das die

6 Neue Zürcher Zeitung (2009): *»Ich kenne die Sorgen und Nöte der Betriebe in Uster«* (30.09.2009). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/ich-kenne-die-sorgen-und-noete-der-betriebe-in-uster-1.3722390 [Zugriff: 27.07.2016].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Geschichte der Stadt stark prägte, da an dieser Stelle dank Wasserkraft im Laufe der ersten Industrialisierungswelle in der Schweiz große Textilindustriebetriebe entstanden. Auch heute noch sind einige der Industriebauten aus dieser Zeit zu sehen. Auf den Abach bezieht sich auch der Stadtslogan »Wohnstadt am Wasser«. Uster hat keine eigentliche Altstadt, sondern wuchs nach Eröffnung der Eisenbahnlinie Anfangs des 20. Jahrhunderts schachbrettartig um den Bahnhof.[8] Diese Bahnlinie, die Uster mehr oder weniger auf einer Ost-West-Achse durchschneidet, das Naherholungsgebiet am Greifensee sowie die sechs »Außenwachten« sind ebenfalls prägend für die Gemeindegeschichte und die kommunale Raumentwicklung. Denn die Außenwachten, sechs baulich eigenständige Dörfer, gruppieren sich um das Kerngebiet Usters.[9]

Ein erstes starkes Wachstum erfuhr die Gemeinde in den 1960er und 1970er Jahren durch eine sich nahezu verdoppelnde Bevölkerungszahl, ausgelöst durch Suburbanisierungstendenzen, die sich durch Wegzugsbewegungen aus der Kernstadt Zürich bemerkbar machten. Seit der S-Bahn-Eröffnung 1990 wuchs die Stadt trotz der stagnierenden und schließlich deutlich sinkenden Zahl von Arbeitsplätzen in der industriellen Produktion stark weiter. »Keine der achtzehn übrigen Schweizer Städte mit mehr als 30.000 Einwohnern ist in den letzten zehn Jahren mehr gewachsen. Auch die Zahl der Arbeitsplätze steigt wieder.«[10]

Uster ist das regionale Zentrum des oberen Glattals respektive des unteren Zürcher Oberlandes. Sichtbar wird diese Stellung zum Beispiel an den vielen Einkaufsmöglichkeiten, an kulturellen Einrichtungen, an Arbeitsplätzen in verschiedensten Bereichen und dem regionalen Krankenhaus sowie einer Kantonsschule, die 2018 nach 40 Jahren Provisorium und Standorten in verschiedenen Gemeinden einen Neubau erhalten und ausgebaut werden wird.[11] Trotz dieser Zentrumsfunktion

7 Stadt Uster (2014): *Portrait*. Online: http://www.uster.ch/de/portrait/portraitpraesentation [Zugriff: 13.05.2014].

8 Neue Zürcher Zeitung (2013): *Wenn Städtchen zu Städten werden* (20.09.2013). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/zuerich/uebersicht/wenn-staedtchen-zu-staedten-werden-1.18153320 [Zugriff: 27.07.2016].

9 Stadtrat von Uster (2010): *Wohnstadt am Wasser – Dualstrategie*. Uster: Stadt Uster; vgl. auch Stadtrat von Uster (2005): *Leitbild.* Uster: Stadt Uster.

10 Neue Zürcher Zeitung (2014): *Treiber und Moderator des Wandels* (13.05.2014). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/zuerich/uebersicht/treiber-und-moderator-des-wandels-1.18301160 [Zugriff: 27.07.2016].

11 Neue Zürcher Zeitung (2014): *Die Kantonsschule Uster bekommt eine definitive Bleibe* (03.03.2014). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/zuerich/uebersicht/die-kantonsschule-uster-bekommt-eine-definitive-bleibe-1.18255444 [Zugriff: 27.07.2016].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

weist Uster durch die Nähe zur Kernstadt Zürich ein negatives Pendlersaldo auf. Die Zuzüglerinnen und Zuzügler der letzten 20 Jahre sind gemäß mehreren Interviewaussagen in der Mehrheit besser situiert als die »Urustermer«.

Aktuelle politische Agendaziele

Die aktuellen politischen Agendaziele – geäußert von meinen Interviewpartnerinnen und -partnern sowie nachzulesen in den städtischen Strategiezielen (»Wohnstadt am Wasser – eine Dualstrategie«)[12] – sind deutlich geprägt von der Geschichte Usters. Uster bezeichnete sich den Interviewaussagen gemäß seit jeher als Stadt und ist heute Regionalzentrum. Diese Stellung soll durch ein weiteres Wachstum der Bevölkerungszahlen und Arbeitsplätze gefestigt werden. Um dieses Wachstum aufnehmen zu können, ist die Verdichtung des Stadtzentrums rund um den Bahnhof, die Realisierung von Wohnbauten (häufig im höheren Preissegment) und Kulturräumen auf den letzten verbleibenden Industriebrachen erklärtes Ziel. Die schon bestehenden Hochhäuser im Zentrum sollen ergänzt werden. Im Stadtkern soll die Interaktionsdichte der Bevölkerung durch qualitativ hochwertige öffentliche Räume (Plätze und aufgewertete Straßenräume) und ein verbessertes Einkaufsangebot erhöht werden. Letzteres soll sich nicht mehr nur auf die zwei vorhandenen *Indoor*-Einkaufszentren beziehen, sondern auch bestehende und neue Geschäfte im nahe gelegenen Bahnhofsquartier anbinden – »Open-Air-Shopping, sozusagen« (private[r] AkteurIn, P10: 15). Ferner sind als Ergänzung zu den bereits bestehenden innerstädtischen Grünräumen am Abach weitere Stadtparks und neue Langsamverkehrsachsen ins umliegende Agrarland und an den Greifensee geplant. Die sechs bestehenden Außenwachten sollen dabei ihren ländlichen Charakter unbedingt behalten.

Die Erarbeitung der kommunalen politischen Agendaziele

Usters politische Agendaziele sind seit knapp fünf Jahren in der »Dualstrategie« mit dem Slogan »Wohnstadt am Wasser« zusammengefasst. Die formulierte Strategie zielt neben den Maßnahmen zur kommunalen Raumentwicklung und Wirtschaftsförderung auf weitere Politikfelder wie die Alterspolitik, die Schulpolitik oder die Sozialpolitik. Die Erarbeitung dieser Strategie geschah unter der Federführung der politischen Exekutive und einer auf Strategiefindung spezialisierten privaten Firma unter Einbezug von wichtigen privaten Akteurinnen und Akteuren (Mitglieder des Wirtschaftsforums und des Gewerbeverbandes) sowie von kommunalen Parlamentarierinnen und Parlamentariern. Die Motivation hinter der Erarbeitung von behör-

12 Stadtrat von Uster (2010): *Wohnstadt am Wasser – Dualstrategie*. Uster: Stadt Uster.

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

denverbindlich festgelegten Strategiezielen war die Bündelung aller nötigen Ressourcen und Interessen, um zukünftige Entwicklungen zu steuern.

Obwohl private *Stakeholder* in die Zielbestimmung einbezogen wurden, ist die Dualstrategie eigentlich ein Führungsinstrument, das von den politischen und administrativen Vorgesetzten der kommunalen Verwaltung bei der täglichen Arbeit, aber auch in den jährlichen Qualifikationsgesprächen mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Administration benutzt wird. Es zeigt sich jedoch, dass informelle Formen der Zusammenarbeit hinsichtlich kommunaler Ziele Früchte tragen. Als 2012 das Wirtschaftsforum eine Broschüre zur gewünschten Entwicklung des Stadtzentrums (Verdichtung, Open-Air-Einkaufszentrum, Ausweitung des Zentrums auf das geplante Kulturzentrum beim *Zeughausareal*) präsentierte, glich diese in ihren Zielen stark der öffentlichen Strategie. Trotzdem kann »man [...] nicht wirklich sagen, dass die privaten Ziele auf die öffentlichen abgestimmt werden, aber die guten Vorschläge der Stadt übernehmen wir natürlich schon« (private[r] AkteurIn, P10: 77). Ein Mitglied der Exekutive (P9: 79) geht in seiner Analyse gleichzeitig von einer stärkeren Absprache, wenn auch nicht von einer Zusammenarbeit aus: »Die jeweiligen Akteure wurden immer wieder über unsere nächsten Schritte informiert, die Ziele gemeinsam erarbeitet, an grundsätzlich informellen Treffen.«

5.2.2 Die Form der lokalen *Governance* in Uster

Reguläre Policy-Instrumente

Die Grundlage des raumwirksamen Handelns in Uster ist die *Bau- und Zonenordnung* (BZO)[13], die von allen Interviewpartnerinnen und -partnern als relevantes Instrument gedeutet wird. Die zahlenmäßig meisten Baueingaben werden mittels der BZO abgewickelt, wobei die Bauverwaltung dieses Instrument häufig reaktiv benutzt. Aktuell gilt die BZO aus dem Jahr 1999, ab 2015 strebt Uster deren Revision an. Grundsätzlich wurde in den Interviewaussagen deutlich (u.a. MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P12: 19), dass die Entstehung der aktuellen BZO durch die Auszonung und Renaturierung von Bauland bei gleichzeitiger Erhöhung der Nutzungsmöglichkeiten zur Verdichtung des Ortszentrums geprägt wurde. Gleichzeitig schützt die BZO weiterhin die Kerne der sechs Außenwachten sowie das historische Stadtzentrum beim Bahnhof mittels unterschiedlicher Kernzonen.

Die Bauverwaltung Uster sieht sich bei der Anwendung der BZO mitnichten nur als abnickende Behörde: Sie behält sich in bestimmten Eingabefällen vor, zu-

13 Stadt Uster (1999): Bau- und Zonenordnung. Online: https://secure.i-web.ch/gemweb/uster/de/verwaltung/reglemente/?action=info&pubid=5478 [Zugriff: 30.04.2015].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

sätzlich zu den materiellen Richtlinien auch den baulichen und ortsbildlichen Gesamtzusammenhang zu berücksichtigen. Das Betrifft Fälle, die im Sinne der Öffentlichkeit an zentralen Orten liegen oder wichtige bauliche Veränderungen des Ortsbildes mit sich bringen würden (vgl. Art 9 »Erscheinung im Ortsbild« BZO Uster respektive Art. 238 PBG Kanton Zürich »Einordnung ins Ortsbild«).[14] In solchen Fällen wird die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteurinnen und Akteuren durch eine dominant auftretende Bauverwaltung geprägt: »Passen Neubauprojekte aus Sicht der Bauverwaltung nicht in den Gesamtzusammenhang, werden Baubewilligungen negativ bewertet, obwohl sie möglicherweise den technischen Voraussetzungen entsprechen, die gemäß dem Baureglement gefordert werden.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P9: 133)

Die Motivation hinter diesem reaktiven administrativen Verhalten ist auf das Streben nach einem einheitlichen Stadtbild und somit das Abstimmen einzelner Bauobjekte aufeinander zurückzuführen. Denn trotz gesamtstädtischer Strategie kann »städtebauliche Wirkung in Uster nur durch die Abstimmung der einzelnen Projekte aufeinander erreicht werden. […] [Denn] über Stadtentwicklung als Ganzes kann man in unserer Stadt nicht reden – wir sind zu klein, haben zu wenige Ressourcen.« (MitarbeiterIn kommunale Verwaltung, P12: 70)

Optionale Policy-Instrumente

Eine ähnliche, prüfende Funktion wie das Baubewilligungsverfahren hat die *Stadtbildkommission*, die von der Exekutive der Stadt Uster für Neubauprojekte ab einer gewissen Größe (ab Stufe *Arealüberbauung*) oder Relevanz (Projekte in der Kernzone) hinzugezogen wird. Die Stadtbildkommission besteht aus dem politischen Vorsteher der Bauabteilung, dem Bausekretariat sowie zwei unabhängigen Architektinnen oder Architekten, die zugunsten einer höheren Akzeptanz ihrer Entscheidungen ihren Wohnsitz nicht in Uster haben dürfen. Ziel ist die Bewertung eines Projektes hinsichtlich des architektonischen Zusammenhanges mit der Umgebung und der Qualität des Projektes. Die Stadtbildkommission spielt die Rolle einer kritischen Begleiterin, die – falls nötig und machbar – im Planungsprozess auf die private Projektgestaltung oder mit ihrer Handlungsempfehlung auf den Baubewilligungsentscheid des Stadtrats einwirkt:

»Die Mitglieder der Stadtbildkommission lassen im Gespräch mit den Eigentümern ihre Meinung einfließen und setzen diese auch durch, denn die Architekten und Bauherren wollen ja

14 Kanton Zürich: *Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht*. Online: http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/A03CE73844F49A67C1257241003784F1/$file/700.1_7.9.75_55.pdf [Zugriff: 02.05.2014].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

auch realisieren. Es ist ein Weg, der juristisch schwierig ist, jedoch ein gutes Resultat für die Stadt erzielt. […] [Denn es] besteht immer ein Ermessensspielraum beim Bewilligungsentscheid. Und da fragt sich der Bauunternehmer, ob er da bei einem negativen Entscheid nachgeben will, oder ob er ans Verwaltungsgericht weitergeht. Ein langer juristischer Streit bringt ihm auch nichts, das Geld liegt brach.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P9: 129)

Wenn es um größere Bauprojekte geht, kommen in Uster häufig weitere *optionale Policy-Instrumente* zum Zug. Dabei ist erstens die Nutzung von *privaten und öffentlichen Gestaltungsplänen* erwähnenswert – wobei in der BZO auch Gebiete mit *Gestaltungsplanpflicht* (öffentlich und private *Gestaltungspläne*) vermerkt sind, welche von der Behörde dazu eingesetzt werden, um an neuralgischen Punkten eine gewisse öffentliche Intervention zu erzwingen.

Gestaltungspläne werden in Uster angewandt, um einerseits in Kombination mit *Architekturwettbewerben* – bei denen jeweils die Stadt mit mindestens einem Jurymitglied vertreten ist – die bauliche Qualität und die öffentlichen Ansprüche der Projekte zu sichern. Andererseits dienen Gestaltungspläne dazu, von den grundlegenden Regeln der *kommunalen Zonenordnung* abweichen zu können. »Solche Abweichungen machen Verhandlungen zwischen der Exekutive und der Bauverwaltung sowie den privaten Investorinnen und Investoren nötig, wobei Kompromisse, die für beide Seiten gewinnbringend sind, angestrebt werden.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P9: 73)

Diese Verhandlungen werden durch die Vertreterinnen und Vertreter der Behörden teilweise intensiv und hartnäckig geführt:

»Da muss man aktiv werden, denn wenn die Investoren eine größere Ausnützung wollen, muss für die Öffentlichkeit auch etwas herausschauen. Da muss man streiten und handeln, da darf man keine Angst haben und nicht viel schmeicheln. Wenn ich die Profitrechnung auch mache, dann kann ich auf Augenhöhe mitdiskutieren – mit Wohlwollen und teilweise auch leicht erpresserischen Argumenten.« (Mitarbeiter(in) der kommunalen Verwaltung, P12: 96)

Anwendungsbeispiele sind die Revitalisierung der ehemaligen Industriebauten in der Siedlung *Im Lot*[15], diverse Überbauungen auf dem *Zellweger-Areal*[16] und das

15 Neue Zürcher Zeitung (2001): *Schöner wohnen »im Lot«* (28.09.2001). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/article7OLS0-1.481275 [Zugriff: 27.07.2016].

16 Neue Zürcher Zeitung (2005): *Die »verbotene Stadt« öffnet sich* (28.09.2005). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/articleD6HWX-1.173451 [Zugriff: 27.07.2016].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Projekt *Kern Nord*[17] im Stadtzentrum. Auf diesen Arealen wurde eine Kombination aus möglichst guter privater Rendite durch hohe Wohnungsstandards und öffentlich zugänglichen, aufgewerteten Räumen gesucht, verhandelt und gefunden. Für das *Zellweger Areal* spricht der große, neu angelegte Park, der mittels einer neuen Fußgängerbrücke zur Erschließung der anliegenden Quartiere beiträgt. Die Siedlung *Im Lot* kann ebenfalls auf einem Fußweg mit Parkcharakter durchquert werden, der dem Lauf des Abachs folgt. Im *Kern Nord* sind die öffentlichen Freiflächen zwischen den markanten Hochhäusern zwar vorhanden, aber werden noch zu wenig benutzt. (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung)

Die Stadt leistet auch immer wieder Vorinvestitionen in Bezug auf eine Planung, indem *Testplanungsverfahren* abgewickelt werden, die über das Potenzial, die möglichen Entwicklungsrichtungen der Areale und die dabei benutzbaren Steuerungsinstrumente aufklären sollen (private[r] AkteurIn, P11: 81). Ein Beispiel hierfür ist die *Testplanung* für die Neuentwicklung des Stadtzentrums mit Fokus auf die Entwicklung des *Zeughausareals*.[18]

Als zweites *wichtiges, optionales Instrument* nennen die Interviewpartnerinnen und -partner die *Quartierplanung*, die für die Planung neuer Quartiererschließungen und Landumlegungen benutzt wird. Dieses Instrument wurde zum Beispiel bei der realisierten Überbauung *Hohfuhren* und *Loren* sowie bei der sich momentan (Stand Ende 2014) im Entwicklungsstopp befindenden Siedlung *Eschenbühl*[19] angewendet. In enger Zusammenarbeit und mithilfe von Verhandlungen mit den Grundbesitzenden konnten die fragmentierten Parzellenstrukturen zugunsten einfacherer Eigentumsverhältnisse und einem Erschließungsplan geklärt werden. Resultat sind in diesem Fall zwei unterschiedliche Formen von Wohn- und Gewerbesiedlungen mit viel Grünraum und großzügigen Erschließungen, die auf ehemaligem Agrarland entstanden sind.

17 Neue Zürcher Zeitung (2008): *Dorf soll Stadt werden* (28.03.2008). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/uster-kern-1.696409 [Zugriff: 27.07.2016].

18 Neue Zürcher Zeitung (2011): *Kultur auf dem Zeughausareal* (20.06.2011). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/kultur-auf-das-zeughausareal-1.10979924 [Zugriff: 27.07.2016].

19 Die Quartierplanung zur Überbauung Eschenbühl liegt zurzeit auf Eis, da die konkrete Umsetzung der kantonalen Kulturlandinitiative – die Kulturland vor einer weiteren Überbauung schützen will – noch anhängig ist. Die Chancen für eine tatsächliche Realisierung der Siedlung Eschenbühl stehen nicht gut, da diese Siedlung auf derzeit als Kulturland eingestuftem Areal liegt. Vgl. Neue Zürcher Zeitung (2012): *Das Ringen um Ackerböden geht erst los* (29.06.2012). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/zuerich/uebersicht/das-ringen-um-ackerboeden-geht-erst-los-1.17253154 [Zugriff: 27.07.2016].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Ferner gilt die Stadt Uster als Vorbild aufgrund ihrer Erschließungshierarchie der Quartiere, die nur durch Erwerb und Planung auch kleiner Quartierstraßen realisierbar war.

»Dieser Aufbau und die Planung mit Quartierplänen hat unsere Stadtentwicklung seit den 1970er Jahren geprägt. Die Planung war zwar mühsam, aber es entstand eine wichtige Grundstruktur, ein logischer Aufbau, den man bemerkt, wenn man durch die Stadt fährt. Das ist eben auch öffentlicher Raum. Es muss nicht immer nur ›das Urbane‹ ins Zentrum gerückt und angeschaut werden, sondern auch das Nützliche.« (MitarbeiterIn der Verwaltung, P12: 35)

Weitere Policy-Instrumente

Zusätzlich zu den bereits erwähnten Steuerungsinstrumenten, bei denen die Zusammenarbeit mit privaten Bauwilligen im Vordergrund steht, benutzt die kommunale Verwaltung für eigene, öffentliche Projekte auch Steuerungsinstrumente, die nicht auf den ersten Blick für die kommunale Raumplanung geschaffen wurden. So wurden *kantonale Gewässerschutzverordnungen* vom Stadtplaner so genutzt, dass die notwendigen Hochwasserschutzbauten in Zusammenarbeit mit den kantonalen Stellen auch als Aufwertungselemente für einen *neuen Stadtpark* dienen konnten. Es wurden unter anderem Spazierwege mit angrenzenden Mauern gebaut, die im seltenen Hochwasserfall überflutet werden können, im normalen Alltag jedoch einen optimalen Zugang zum Abach und gleichzeitig Sitzmöglichkeiten bieten.[20]

In eine ähnliche Richtung gehen die teilweise bereits vollendeten Aufwertungsprozesse der Straßenräume. Hier wurden über *kantonale und kommunale Mittel*, die für *Straßenprojekte* vorgesehen waren, öffentliche Räume in zentraler Lage aufgewertet. Durch minimale kommunale Zusatzfinanzierungen für eine Planung, die den Langsamverkehr bevorzugt, sowie für die Beleuchtung und Möblierung konnte die Aufenthaltsqualität verbessert werden.

»Öffentliche Räume sind wichtig für städtische Qualität, und da können wir auch eingreifen. Wir sind dort tätig, haben das Land und das Sagen und bringen die Kompetenzen ein für Aufwertung und Erlebnisdichte. Man muss Identität schaffen in öffentlichen Räumen – so dass sich die Menschen wohlfühlen und sich zurechtfinden.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P12: 7)

20 Neue Zürcher Zeitung (2014): *Der Aabach in Uster ist ein begehrtes Gewässer* (01.04. 2014). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/zuerich/uebersicht/der-aabach-in-uster-ist-ein-begehrtes-gewaesser-1.18275137 [Zugriff: 27.07.2016].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Als weiteres Instrument kann die öffentliche *Bodenpolitik* der Stadt Uster erwähnt werden. Vor zwei Dekaden kaufte die Stadt einige Grundstücke, jedoch ohne genaue Strategie, wofür man sie gebrauchen sollte. Dieser Grundbesitz wurde in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren kontinuierlich wiederverkauft – »vor allem, um die Gemeindefinanzen zu sanieren« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P12: 78; vgl. auch Mitglied der politischen Exekutive, P9: 121). Das Problem dabei war, dass den kommunalen Verwaltungsakteurinnen und -akteuren immer mehr die Möglichkeiten genommen wurden, strategisch mit diesem Land umzugehen.

»Wir […] waren auf strategische Bodenpolitik angewiesen – konnten auch einige gute Projekte lancieren, einige Dreieckshändel. Im Zentrum konnten wir einen Befreiungsschlag machen, weil wir Land besaßen. [Anm. LD.: Hier bekam der Grundbesitzer, der partout nicht mitplanen wollte, ein Grundstück der Gemeinden außerhalb des Kerns zum Tausch angeboten. Einen Handel, den dieser annahm und somit die Entwicklung des Hochhausprojektes Kern Nord ermöglichte.] […] Ich war immer fürs Kaufen und für die Abgabe im Baurecht, aber das ging politisch nicht.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P12: 78)

Erst durch die Wahl eines Bürgerlichen zum kommunalen Finanzvorsteher zu Beginn der Legislaturperiode 2010 bis 2014 kam es zu einer politischen Entspannung. »Dieser kennt das Landgeschäft und vertritt die Ansicht, dass wir als Stadt die Entwicklung nicht den Privaten überlassen sollen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P9: 51) Diese Entwicklung führte zum »Aufbau einer städtischen Liegenschaftspolitik. Das Ziel ist der Erwerb strategischer Liegenschaften, um bei der baulichen Weiterentwicklung öffentlich mitsteuern zu können, über Abgabe im Baurecht oder Baurechtsverträge.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P12: 82)

Bis jetzt ist diese Bodenpolitik jedoch noch nicht wirklich sichtbar, »es wird eigentlich erst der öffentliche Raum gestaltet, die Bodenpolitik greift noch nicht – müsste aber stärker, um gemeinsam mit den Privaten die Verdichtung des Zentrums in Angriff zu nehmen« (private[r] AkteurIn, P11: 85).

Auf einer eher *informellen Ebene der Zusammenarbeit* begegnen sich vor allem die politische Exekutive und die privaten Akteurinnen und Akteure zu diversen Anlässen, die von unterschiedlicher Seite organisiert werden. Zu erwähnen sind die Wirtschaftsempfänge, zu denen die Unternehmerinnen und Unternehmer Usters die Exekutive eingeladen. »Der Stadtrat berichtet aus der Verwaltung und der Politik. [...] Danach gibt es viele Gespräche – privat und informell, sehr offen und nicht steif. [...] Diese Empfänge sind stark vertrauensbildend.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P9: 83) Zusätzlich werden jährlich sechs Ustermer Betriebe offiziell durch den Stadtrat und den Wirtschaftsförderer besucht und wie auch bei den Branchengesprächen »ein niederschwelliges Angebot für informelle Gespräche, aber auch konkrete Projekte angeboten« (private[r] AkteurIn, P10: 89).

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Ferner lädt der Stadtpräsident alle zwei bis drei Monate die Präsidenten des Wirtschaftsforums sowie des Gewerbeverbandes zu den sogenannten »Gipfeltreffen«. Diese finden erst seit dem Vollzeitamt für den Stadtpräsidenten regelmäßig statt. Sie dienen dem »Austausch anstehender Projekte und Ideen, dem Schmieden gemeinsamer Pläne und hauptsächlich der Vertrauensbildung und dem Abbau der lange stark bestehenden Vorurteile« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P9: 87) – was auch zentrales Ziel der öffentlichen »Dualstrategie« ist: »Das Vertrauen zwischen Gewerbe, Wirtschaft, Politik und Verwaltung wird durch eine transparente, intensivere, strukturiertere und zielgerichtete Kommunikation erhöht.«[21] Resultat dieser unterschiedlichen Treffen von lokalen Politikerinnen und Politikern sowie den privaten *Stakeholdern* ist ein (im Vergleich zu früher) deutlich stärker wahrgenommenes Vertrauensverhältnis: »Man redet heute sachlicher miteinander, führt manchmal auch laute Dispute, aber man ist nicht nachtragend. Bei den alten Ustermer ist das noch so. Die neuen Ustermer wollen ein Miteinander, wollen miteinander ein gemeinsames Ziel anstreben.« (private[r] AkteurIn, P10: 85)

5.2.3 Fazit: Reaktive lokale *Governance* in Uster

Zusammenfassend kann die Form der lokalen *Governance* in Uster als reaktiv bezeichnet werden. Dabei kommen neben den regulären, viele optionale Policy-Instrumente zur Anwendung. Die aus dieser Wahl der Instrumente resultierende Form der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteurinnen und Akteuren ist demzufolge vielseitig. Während in formellen Prozessen die kommunale Bauverwaltung häufig als reaktive Akteurin hinsichtlich öffentlicher Ziele interveniert, spielen bei informelleren Prozessen, in denen es um die Erarbeitung kommunaler Ziele geht, eher partnerschaftliche und vertrauensbildende Formen der Zusammenarbeit eine wichtige Rolle. Bei Instrumenten, die wie die *Gestaltungspläne* aufgrund der daraus folgenden Planungsprozesse zwingend zu Verhandlungen zwischen Behörden und privaten *Stakeholdern* führen, setzt sich die Gemeinde wiederum stark und selbstbewusst für ihre Ziele ein – für öffentliche Parks auf den Entwicklungsgebieten und für deren Erschließung über Langsamverkehrsachsen. Bei der *Bodenpolitik* zeigt sich nach dem Verkauf vieler Parzellen ohne Einflussmöglichkeiten ein unklareres Bild – eine Einteilung Usters als proaktive Gemeinde scheint nicht verhältnismäßig. Die Gemeinde konnte jedoch in den Projekten, die sie in den letzten Jahren über *Bodenpolitik* maßgeblich beeinflussen konnte (z.B. *Kern Nord*), noch von früheren Landkäufen profitieren. Ein Wechsel in der Exeku-

21 Stadtrat von Uster (2010): *Wohnstadt am Wasser – Dualstrategie*. Uster: Stadt Uster.

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

tive vor einigen Jahren führte zumindest zu einem politischen Willen für eine neue, proaktivere Liegenschaftspolitik.

5.3 WETZIKON – »DIE STADT ZUM WOHLFÜHLEN«

5.3.1 Übersicht über die Gemeinde

Der Aufbau der politisch-administrativen Behörden

Die politische Exekutive der Gemeinde Wetzikon besteht aus sieben Milizämtern. Alle Positionen sind folglich Nebenämter, die einen Aufwand von circa 30 Stellenprozenten benötigen. Der Gemeindepräsident und seine Abteilung sind für die Repräsentation der Gemeinde nach außen und die Strategie zuständig.[22] Für Bauprojekte und Raumplanung sind die beiden Vorsteher für Planung sowie Hochbau und Liegenschaften zuständig, die jeweils auch in den verschiedenen relevanten Kommissionen Einsitz nehmen (Baukommission und Stadtbildkommission). Das Amt des Stadtplaners, das seit 2006 existiert, ist in der Abteilung Präsidiales angesiedelt, was den Stadtplaner und seine Assistenz zu wichtigen strategischen Beratern macht.[23] Die Abteilung Hochbau besteht aus dem Leiter Hochbau sowie dem Bausekretariat. Die für Bauprojekte und Raumplanung zuständige Verwaltung kann zusammenfassend als einigermaßen professionalisiert eingeschätzt werden.

Wetzikons Legislative war bis zum Frühjahr 2014 durch mindestens zwei- bis viermal jährlich stattfindende Gemeindeversammlungen organisiert. Die Annahme einer Volksinitiative – nach einigen gescheiterten Initiativen in den letzten 15 Jahren – durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im September 2012 führte zum Aufbau eines Parlamentsbetriebes, der im Mai 2014 startete.[24]

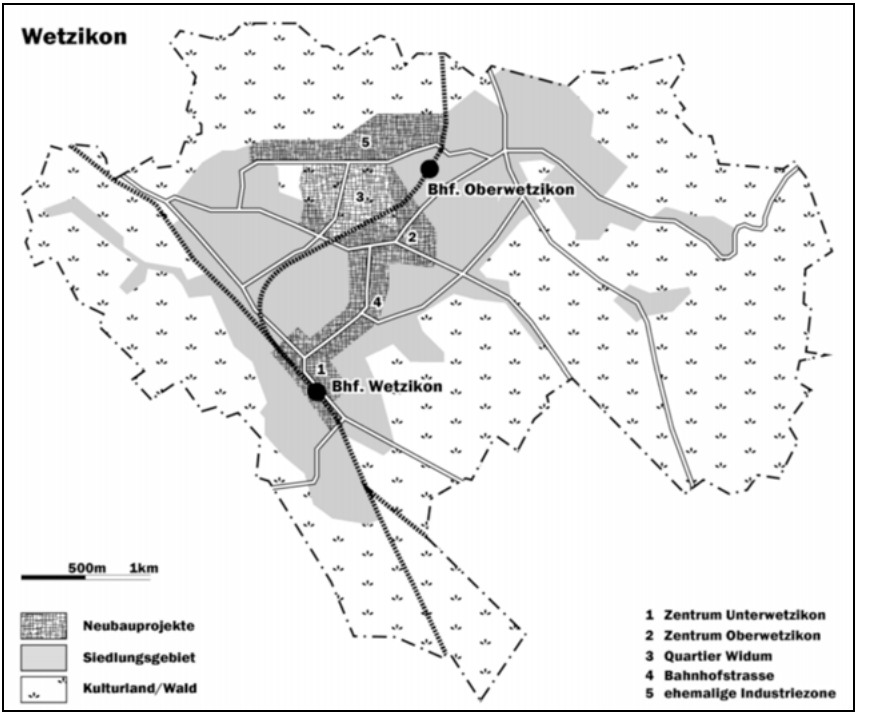
22 Stadt Wetzikon (2013): *Gemeindeordnung der Stadt Wetzikon vom 23. September 2012*. Online: http://www.wetzikon.ch/politik/stadtrat/gemeindeordnung [Zugriff: 03.07.2014]; Website der Gemeinde Wetzikon: http://www.wetzikon.ch/politik/stadtrat [Zugriff: 03.07.2014].

23 Neue Zürcher Zeitung (2005): *Der Stadtplaner – ein »armer Kerl« – Wetzikon diskutiert Chancen und Aufgaben* (24.09.2005). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/article D64QA-1.172511 [Zugriff: 27.07.2016].

24 Neue Zürcher Zeitung (2014): *Stadt wider Willen – Wetzikon gibt sich ein Parlament* (10.03.2014). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/zuerich/uebersicht/stadt-wider-willen-1.18259291 [Zugriff: 27.07.2016].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abbildung 11: Übersichtskarte Wetzikon



Quelle: eigene Karte (Kartengrundlage: swisstopo Landeskarte 1:25.000, Google Maps; © Lineo U. Devecchi).

Kontextinformationen und Geschichte

Wetzikon hat rund 22.000 Einwohnerinnen und Einwohner und liegt im Zürcher Oberland.[25] Die Gemeinde liegt eingebettet zwischen dem Pfäffikersee im Nordwesten, den Hügelzügen des Zürcher Oberlands im Nordosten und Osten sowie den Ausläufern des Pfannenstiels im Südwesten. Die Geschichte und die Topografie prägten die heutige Siedlungslandschaft in Wetzikon. Erstere zeigt sich in den immer noch ländlich geprägten historischen Kernen mehrerer ehemaliger Zivilgemeinden – Robenhausen, Robank, Kempten, Ettenhausen, Ober- und Unterwetzikon. Letztere macht eine einigermaßen dichte Bebauung nur in der Fläche des Orts-

25 Website der Stadt Wetzikon (2014). Online: http://www.wetzikon.ch [Zugriff: 19.05.2014].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

zentrums möglich – das heißt in der Praxis, dass die Grünflächen zwischen den ehemals eigenständigen Gemeindezentren zunehmend baulich aufgefüllt wurden.

Die Bahnlinien, die Wetzikon von Nordwest nach Südwest via Bahnhof Wetzikon sowie von Norden via Bahnhof Kempten zum Bahnhof Wetzikon oft auf Bahndämmen durchschneiden, prägen die gebaute Umwelt als Grenzen im Ortsbild. Die Bahn ist für die heutige Entwicklung insofern relevant, als der Bahnhof Wetzikon bei seinem Bau im Jahr 1897 nicht in Zentrumsnähe (und somit auch nicht in der Nähe der lokalen Textilindustrie am Seeufer) gebaut wurde, was bis heute anhand »der längsten Bahnhofstraße der Schweiz« (Mitarbeiter(in) der kommunalen Verwaltung) sichtbar ist. Einige kleine Fließgewässer schaffen viel Raum zwischen den Siedlungsflächen sowie Naherholungsorte (wie dem Moor und dem Seeufer).

Die Gemeinde Wetzikon wuchs im letzten halben Jahrhundert stetig und erfuhr durch den Anschluss an das Netz der Zürcher S-Bahn 1989 einen gewissen Wachstumsschub. Zuvor war Wetzikon noch für relativ wenige Pendlerinnen und Pendler Wohnort. Die Gemeinde war vor allem Regionalzentrum des Zürcher Oberlandes und sollte als Regionalzentrum gemäß dem Masterplan des Kantons Zürich in den 1950er Jahren sogar auf bis zu 60.000 Einwohnerinnen und Einwohner wachsen.[26] So weit kam es nicht, doch die Stellung als Zentrum der Region zeigt sich bis heute an der Wichtigkeit als Verkehrsknotenpunkt, als Arbeitsort (mehr als 10.000 Arbeitsplätze) sowie als Bildungsstandort im Oberland – so weist die hiesige Kantonsschule ein großes Einzugsgebiet für viele Schülerinnen und Schüler auf.[27] Die Bahnlinie ist auch für das aktuelle Wachstum verantwortlich. Die schnelle Verbindung nach Zürich, die seit 1990 besteht, sowie die Taktverdichtung im Jahr 2007 ließen in den letzten 20 Jahren die Pendlerrate nach oben schnellen – und veränderten bis zu einem gewissen Grad auch die sozioökonomische Zusammensetzung der Gemeinde: Sie wurde durch die zunehmenden Steuereinnahmen wohlhabender.

Aktuelle politische Agendaziele

Die hier kurz aufgezeigte Situation spiegelt sich auch in den aktuellen politischen Agendazielen wider, die von den Interviewpartnerinnen und -partnern geäußert und

26 Neue Zürcher Zeitung (2014): *Stadt wider Willen – Wetzikon gibt sich ein Parlament* (10.03.2014). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/zuerich/uebersicht/stadt-wider-willen-1.18259291 [Zugriff: 27.07.2016].

27 Website der Stadt Wetzikon (2014). Online: http://www.wetzikon.ch/stadt [Zugriff: 19. 05.2014].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

im kommunalen, *räumlichen Entwicklungskonzept* (REK)[28] sowie auch im Leitbild für das Quartier Widum[29] formuliert sind.

Dabei sind die drei Leitsätze des REK[30] eine gute Zusammenfassung für die aktuellen politischen Agendaziele der Gemeinde Wetzikon: Der erste Leitsatz besagt, dass in Wetzikon, [...] die Landschaft vor der Haustüre beginnt. Die Idee hinter diesem Slogan ist es, die ausgefransten Siedlungsgrenzen auszunutzen, um die angrenzenden Grünräume als Orte der Erholung zu nutzen, sie besser zugänglich und nutzbar zu machen. »Wetzikon, wo man zu Fuss gut fährt« zeigt den politischen Willen auf, die Gemeinde mit einem dichten und gut vernetzten Verkehrsnetz zu überspannen, wobei vor allem die Langsamverkehrsachsen und die Verbindungen in die Grünraumkammern der Gemeinde im Vordergrund stehen. Ebenfalls wichtig ist die Aufwertung der Straßenräume als öffentliche Räume, die vielfältig genutzt werden können.

Der dritte Satz, »Wetzikon, wo die Qualität nach oben zeigt – Stadt- neben Dorfquartieren«, fokussiert die baulichen Herausforderungen in Wetzikon. Hier will die Gemeinde die bestehenden Ortskerne Ober- und Niederwetzikon in ihrer Zentrumsfunktion als Einkaufs-, Umsteige- und Wohnorte (auch mit höheren und dichteren Bauten) stärken und dadurch die öffentlichen Räume aufwerten. Denn »Befragungen haben immer wieder gezeigt, dass Wetzikon am fehlenden Zentrum krankt« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 31). *Oberwetzikon* soll das eigentliche Stadtzentrum werden, mit Kirche, Stadthaus und Einkaufsmöglichkeiten. *Unterwetzikon* soll aufgrund seiner Nähe zum Bahnhof und seiner attraktiven Lage für Pendlerinnen und Pendler nach Zürich vor allem mittels (teuren) Wohnungsbaus verdichtet werden. Das heutig faktische Zentrum, »die Bahnhofstraße, der Knochen zwischen Ober- und Unterwetzikon« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P14: 125), soll an Bedeutung verlieren, was die Zahl der Autofahrten auf dieser Achse auch reduzieren sollte. »Wir haben eigentlich eine gute Struktur und relativ kurze Wege, jedoch funktionieren wir immer noch wie ein Dorf, statt zu Fuss zu gehen, nehmen viele Leute das Auto.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P13: 20) Die dezentral liegenden ländlichen Kerne der ehemals eigenständigen Dörfer sollen im Sinne des REK und der Behörden möglichst ländlich bleiben können und nicht allzu stark wachsen.

28 Gemeinderat Wetzikon (2010): *Räumliches Entwicklungskonzept (REK).* Online: *https://www.wetzikon.ch/verwaltung/bau/stadtplanung/rek* [Zugriff: 27.07.2016].

29 Gemeinderat Wetzikon (2008): *Städtebauliches Leitbild Widum.* Online: *https://www.wetzikon.ch/verwaltung/bau/stadtplanung/ leitbild-widum* [Zugriff: 27.07.2016].

30 Alle Leitsätze sind im REK auf Seite iv zu finden.

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Diese Strategieziele zeigen auch das Dilemma der Gemeinde Wetzikon: Sie ist stark gewachsen und daher nicht mehr »Dorf«, aber wird von vielen Einwohnerinnen und Einwohnern trotz der Bevölkerungszahlen noch nicht wirklich als »Stadt« wahrgenommen.[31] Ein Dilemma, das sich bis heute auch in der gebauten Umwelt zeigt, in der vor allem zwischen den angesprochenen Ortskernen ein bunter Mix an unterschiedlichsten Nutzungen nebeneinander besteht. Für die Exekutive und die Verwaltung ist jedoch die Orientierung am Ideal der »Stadt« die einzige mögliche Zukunftsvision, auch wenn damit gewisse Teile der Bevölkerung verärgert werden.[32]

Die Erarbeitung der kommunalen politischen Agendaziele

Die Erarbeitung der kommunalen politischen Agendaziele findet in Wetzikon in verschiedenen Arenen statt. Erstens wurden die bereits angesprochenen Ziele des REK in mehreren Workshops von der Stadtplanung und der politischen Exekutive gemeinsam mit der Bevölkerung erarbeitet. Zweitens wurden die städtebaulichen Ziele für das *Leitbild* des Quartiers *Widum* vom Stadtplaner gemeinsam mit den Vorstehern für Planung und Hochbau erarbeitet. Diese Art der Zielsetzung für ein bestimmtes Areal ist in Wetzikon einzigartig. Drittens definiert die politische Exekutive für jede Legislaturperiode sogenannte *Legislaturziele*, welche die verschiedenen Tätigkeitsgebiete der Gemeinde abdecken und eine Zielevaluierung nach jeweils vier Jahren ermöglichen sollen. Die *Legislaturziele 2010 bis 2014* für den Bereich der Raumplanung und der Ortsentwicklung entsprechen auf der einen Seite den generellen Zielen des REK (Entwicklung der Ortszentren, Planungszone Unterwetzikon) und bleiben in ihren Aussagen auf einer allgemeinen Ebene. Auf der anderen Seite ist mit dem Ausbau der kommunalen Sportanlage zum Sport- und Veranstaltungszentrum auch ein zusätzliches, ehrgeiziges Ziel gesetzt worden, das

31 Neue Zürcher Zeitung (2014): *Stadt wider Willen – Wetzikon gibt sich ein Parlament* (10.03.2014). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/zuerich/uebersicht/stadt-wider-willen-1.18259291 [Zugriff: 27.07.2016].

32 Was sich auch darin zeigt, dass seit der Einführung des Parlamentsbetriebes im Mai 2014 die Exekutive von »Gemeinderat« in »Stadtrat« umbenannt wurde. Vgl. Neue Zürcher Zeitung (2014): *Ruedi Rüfenacht ist Stadtpräsident – Gemeindewahlen Wetzikon* (18.05.2014). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/zuerich/uebersicht/wetzikon-1.18304707 [Zugriff: 27.07.2016].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

erstens nicht erreicht wurde und zweitens auch innerhalb der Verwaltung zu Kontroversen führte.[33]

»Wir haben eine Exekutive, die sehr stark zieht. Sie macht es sich damit nicht bequem. Und dabei muss die Verwaltung mitziehen, zum Teil will sie, zum Teil nicht. […] In einer Klausur beschlossen […] [die Exekutivmitglieder] die Legislaturschwerpunkte, da kamen auch Projekte rein, die sie selber mit eingebracht haben. So kommen die Ziele des Gemeinderates und der Verwaltung zustande, da ist es dann egal, was die Verwaltung dazu denkt und was nicht, so ist unsere Hierarchie.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 85)

Die Erarbeitung der *Legislaturziele* zeigt kommunikative Konfliktlinien in der Gemeinde Wetzikon, die nicht nur in der Beziehung zwischen der Exekutive und der Verwaltung zu beobachten sind, sondern auch zwischen den Behörden im Generellen und den privaten Entwicklerinnen und Entwicklern: »Es gibt keine Bauprojekte, bei denen Politik, Verwaltung und Private am gleichen Strick ziehen. [...] Es gibt keine öffentliche Gesamtstrategie.« (MitarbeiterIn kommunale Verwaltung, P16: 41)

5.3.2 Die Form der lokalen *Governance* in Wetzikon

Reguläre Policy-Instrumente

Die Grundlage des raumwirksamen Handelns in Wetzikon ist die *Bau- und Zonenordnung* (BZO)[34] von 1998, die ab 2014 teilrevidiert wurde. Diese BZO entspricht gemäß den Interviewaussagen dem damaligen Zeitgeist und lässt wachstumsorientiertes Bauen bei gleichzeitigem Schutz der Kernzonen zu. Die neue BZO basiert auf den Erfahrungen der letzten Jahre sowie auf den zusätzlichen Ressourcen durch die 2006 geschaffene Stadtplanungsstelle und soll – hinsichtlich der baulichen Einordnung von Neu- und Umbauten in die bestehende Siedlungsstruktur – Interventionsmöglichkeiten für die Behörde bieten. Um dies zu erreichen, sind im Entwurf für die neue BZO Bestimmungen zur Einordnung deutlicher definiert, was die private Gestaltungsfreiheit für die Anordnung der Gebäude einschränken wird. Auch die Umsetzung der Ziele des REK hinsichtlich der Verbesserung der Langsamver-

33 Stadt Wetzikon (2014): *Schlussbericht Legislaturziele 2010-2014*, vgl. auch Neue Zürcher Zeitung (2007): *Wetzikon plant Sportzentrum und Hotel* (19.03.2007). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/articleF0P18-1.130266 [Zugriff: 27.07.2016].

34 Gemeinde Wetzikon (1998): *Bau- und Zonenordnung*. Online: https://www.wetzikon.ch/verwaltung/bau/downloads/zonenplanrevision-2013-2014 [Zugriff: 27.07.2016].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

kehrsverbindungen soll bei der Beurteilung von Baugesuchen stärker gewichtet werden.

Die aktuelle Revision der BZO zeigt die künftig gewollte reaktive Ausrichtung der Gemeindebehörden. Aber auch schon vor dieser Revision fallen bei der Nutzung der regulären Policy-Instrumente reaktive Handlungsrationale der kommunalen Verwaltung auf. Dies zeigt sich vor allem in *zwei Aspekten* der Nutzung der Zonennutzungsplanung und der Bauordnung – die in Wetzikon mittels Baumassenziffern statt der normalerweise üblichen Ausnutzungsziffern arbeiten.

Auf der einen Seite wird die reaktive Tätigkeit der Wetziker Verwaltung bei der Nutzung der regulären Steuerungsinstrumente dadurch geprägt, dass die aktuelle kommunale Bau- und Zonenordnung bei der letzten Überarbeitung bereits deutlich im Hinblick auf die gewünschte zukünftige Entwicklung formuliert wurde. Erstens sind auf bestimmten Arealen (z.B. im *Zentrum Unterwetzikon*) die Baumassenziffern so hoch definiert, dass sie einen starken Anreiz zur Neuprojektierung auf Parzellen schaffen, auf denen bis heute noch Einfamilienhäuser stehen, denn »mit Geld und Anreizen kann man die Verdichtung am besten steuern« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P14: 96). Gleiches gilt für die Möglichkeit der Arealüberbauung: Im Austausch für gute architektonische Qualität wird den Bauwilligen auf Arealen ab einer bestimmten Größe eine höhere Baumassenziffer zugestanden. Zweitens sind auf dem Zonenplan einzelne, aber auch benachbarte Areale mit dem Gebot der *Gestaltungsplanpflicht* belegt oder als kombinierte Wohn- und Gewerbenutzungszonen ausgewiesen. Diese beiden Faktoren bedeuten für die Grundstücksbesitzerinnen und -besitzer, dass sie entweder nicht allein oder nicht nur in eigenem Interesse handeln sowie nicht nur ausschließlich Wohn- oder Gewerbebauten erstellen dürfen. Dieses Instrument ermöglicht es den öffentlichen Akteurinnen und Akteuren, gewisse zukünftige Entwicklungen im Groben vorzusteuern und ihre Einflussmöglichkeiten auf die zugehörige, zukünftige Projektplanung zu sichern.

Auf der anderen Seite versuchen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bauverwaltung, in regulären Baubewilligungsverfahren möglichst von Anfang an dabei zu sein. Dafür gibt es eine Sprechstunde für Bauwillige – die »Bauabklärung«[35] –, die für alle Bauvorhaben empfohlen wird. Diese Abklärung dient der Einbringung der öffentlichen Interessen in private Bauprojekte und der »sanften Steuerung« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P17: 29). Sie gelingt jedoch nicht immer oder stößt nicht immer auf Zustimmung, denn »als Verwaltung zerstört man mit bestimmten Aussagen hinsichtlich der Nicht-Bewilligungsabsicht ja auch immer Träume, Illusionen, Wünsche. Und da ist dann eine weitere Kommunikation

35 Website der Gemeinde Wetzikon: http://www.wetzikon.ch/Verwaltung/Bau/hochbau-und-planung/baubewilligungen [Zugriff: 22.05.2014].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

bei einem bereits mehr oder weniger fertig geplanten Projekt schwierig.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P17: 31)

Bei Projekteingaben, in denen private Inverstorinnen und Investoren tätig sind, die bereits zuvor in Wetzikon gebaut haben, vereinfachen sich diese Prozesse von Projektphase zu Projektphase respektive von Projekt zu Projekt:

»Man muss das mit einem Investor schon einmal durchgespielt haben: Ihn vor den Kopf gestoßen und gesagt haben: ›Das geht nicht, und das müsst ihr nun anders machen.‹ […] Damit sie in einer späteren Phase, einem weiteren Projekt wissen, was wir von ihnen wollen und sich somit besser vorbereiten können – man wird eingespielter und lernt voneinander.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P17: 41)

Gelingen solche Interventionen der Verwaltung nicht und genügen die technischen Anforderungen eines Bauprojektes dem Baureglement, »muss ein Projekt grundsätzlich bewilligt werden« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P14: 132). Jedoch hat die Verwaltung einen gewissen Spielraum, was die Einordnung des Gebäudes in die bauliche und landschaftliche Umgebung betrifft (siehe Art. 238 PBG Kanton Zürich).[36] Diesen Paragraf nutzt die Verwaltung Wetzikons dann, wenn sie die öffentlichen Interessen als nicht gegeben definiert, um »die Privaten an den Tisch zu holen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P16: 96). Private Akteurinnen und Akteure nehmen die zunehmende Nutzung dieses Instrumentes durch die Verwaltung wahr, sehen jedoch das öffentliche Motiv dahinter anders: »Da wird versucht, über den 238er Einfluss zu nehmen. Dies nimmt zu, und das ist für private Planung schwierig – wo kann man denn noch selbst entscheiden, wie und was man bauen will?« (private[r] AkteurIn, P38: 96) Die einzige Möglichkeit der privaten Akteurinnen und Akteure ist in solchen Fällen der Weg zum Verwaltungsgericht: Kommt es zum Gerichtsfall, werden jedoch »die privaten Interessen meist als wichtiger eingestuft. Die Gerichte haben nicht viel übrig für städtische Interessen an hochwertigem Bauen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 135; vgl. auch P16: 27).

Was sich schließlich bei der Nutzung der regulären Steuerungsinstrumente auch zeigt, ist ein gewisser Wandel und eine Inkongruenz der Steuerungsabsichten der Gemeinde Wetzikon in den letzten zehn Jahren. Einerseits versuchen die öffentlichen Akteurinnen und Akteure immer mehr Einfluss auf private Bauprojekte zu nehmen, was sich in der eben beschriebenen neuen Zonennutzungsplanung wider-

36 Kanton Zürich: *Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz)*. Online: http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/A03CE73844F49A67C1257241003784F1/$file/700.1_7.9.75_55.pdf [Zugriff: 02.05.2014].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

spiegelt. Andererseits änderte sich die Baubewilligungspraxis nach diversen personellen Wechseln in der Verwaltung hin zu weniger Flexibilität. Dadurch kommt es zu einer rigideren Kontrolle der technischen Details gegenüber den privaten Baueingaben. Dies führt gemäß einem Mitarbeiter der kommunalen Verwaltung zu gewissen Problemen in der Aushandlung mit privaten Bauwilligen, da diese bei rigiderer Umsetzung der Bauordnung nicht mehr zu Kompromissen bezüglich öffentlicher Ziele bereit sind. Zum Beispiel können auf Verwaltungsseite schwieriger breitere Gehwege oder eine stärkere Begrünung der Erschließungswege gefordert werden, wenn dafür die gleichzeitig bestehenden privaten Gestaltungsinteressen allzu kritisch begutachtet werden. »Die private Seite argumentiert dann so: ›Also ich bringe euch ein Projekt in der Regelbauweise und dann erwarte ich, dass es bewilligt wird. Und dann könnt ihr keine Forderungen mehr stellen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 185)

Optionale Policy-Instrumente

Die reaktive lokale *Governance* in Wetzikon ist nicht nur in der Nutzung der *regulären* Policy-Instrumente sichtbar, sondern auch daran, dass die Gemeindebehörden diverse *optionale, raumplanerische* Policy-Instrumente benutzen.

Als erstes sind diverse *private Gestaltungspläne* zu nennen, die aufgrund des Einforderns solcher Instrumente auf Seiten der kommunalen Verwaltung immer häufiger verwendet werden. Vor allem im Gebiet des *Zentrums Unterwetzikon*, wo das Ziel eine starke Verdichtung des Quartiers ist, bieten *Gestaltungspläne* der Verwaltung eine gute Möglichkeit, den ansonsten teils zu rigide formulierten Zonennutzungsplanung hinsichtlich der Gebäudeabstände und -höhen zu umgehen. »Gleichzeitig ermöglichen Gestaltungspläne auch Möglichkeiten, um private Ziele wie eine bessere Rendite durch höheres und dichteres Bauen einfacher zu erreichen« (private[r] AkteurIn, P38: 96).

Gestaltungspläne bieten für die öffentlichen Akteurinnen und Akteure auch immer Interventionsmöglichkeiten bezüglich der öffentlichen Ziele, weil »das Ziel eines Gestaltungsplanes immer auch ist, kurzfristig einen Planungsstopp zu schaffen, um alle Beteiligten an einen Tisch zu bringen, um gemeinsam die Ziele des Projektes zu definieren.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 89). Die Wetziker Verwaltung setzt sich bei größeren Überbauungen immer für zusätzliche, öffentliche Langsamverkehrsachsen in den Neubauquartieren und für an die Straßen respektive Gehwege anschließende öffentliche Räume ein. Die Gebiete mit *Gestaltungsplanpflicht* dienen ebenfalls den im REK definierten Zielen. Gleichzeitig will man Einfamilienhäuser und größere Einzelbauten, die im *Zentrum Unterwetzikon* sowie an der *Bahnhofstraße* stehen, in zukünftige Planungsüberlegungen einbinden:

»[Wir wollen] sicherstellen, dass man für solche Grundstücke kein Präjudiz schafft, das heißt, dass sie nachher nicht auf ewig und immer fixiert sind. Entwicklungen auf Nachbarparzellen

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

sollen so ausgestaltet sein, dass bei einem möglichen Abbruch des Einfamilienhauses ein gut nutzbarer Freiraum für die Nachbargrundstücke entsteht, oder aber die Einbindung dieses zusätzlichen Grundstückes in die Nachbarüberbauung möglich bleibt. Dafür führen wir mit den Bauwilligen der Nachbargrundstücke schwierige Gespräche, […] [die] von außen eher als bauverhindernd als baufördernd beurteilt [werden].« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P14: 84)

Meistens werden *Gestaltungspläne* in Kombination mit einem *Architekturwettbewerb* benutzt, bei dem die Stadt in der Jury Einsitz hat und damit Einfluss auf die öffentlichen Ziele nehmen kann. Diese Einflussnahme ist aber nicht immer einfach und Erfolg versprechend:

»Der Gestaltungsplan ist rechtlich her gesehen wie ein Selbstbedienungsladen. Mit dem Gestaltungsplan können Sie von der Regelbauweise abweichen. Sie können also spezifische Vorschriften machen und es gibt keine Minimalanforderungen an die Qualität – obwohl drinsteht, dass besonders gute architektonische Qualität gefordert ist. Das ist der einzige Punkt, mit dem man gewisse Projekte noch zu retten versucht – aber teilweise ist architektonische Qualität unmöglich zu beurteilen, da eine objektiv abschließende Klärung unmöglich ist.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P17: 32)

Die Problematik bei der Beurteilung von architektonischer Qualität ist gemäß allen interviewten, öffentlichen und privaten lokalen Akteurinnen und Akteure nicht nur in der Planung mittels *Gestaltungspläne* vorhanden, sondern auch hinsichtlich der Arbeit der *Stadtbildkommission*.

Die *Stadtbildkommission* – bestehend aus zwei externen Architektinnen oder Architekten, dem Stadtplaner und dem Vorsteher Hochbau – kommt in Wetzikon dann zum Zug, wenn größere Projekte geplant werden (mehr als 20 Wohnungen pro Eingabe) oder ein zentrales Areal überbaut werden soll. Ziel ist aus öffentlicher Sicht, die öffentlichen Interessen sowie die Umgebungseinbettung eines Projektes in die bestehende Umwelt qualitativ zu sichern. Die Zusammenarbeit ist hier geprägt durch die planerisch-architektonische Intervention der Stadtbildkommission, was durchaus, jedoch nicht immer zu konstruktiven Lösungen geführt hat. Die teilweise als »tendenziös« oder »absolutistisch« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P13: 60; MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P14: 153, privat(r) AkteurIn, P38: 22) bezeichneten Entscheidungen und die Rolle der Stadtbildkommission respektive ihre Führung sind dann aktuell auch bei vielen, nicht nur privaten Beteiligten umstritten.

Als weiteres optionales Steuerungsinstrument nutzt die Gemeinde Wetzikon *Teilrichtpläne*, die da eingesetzt werden, wo früher die *Industriezone* lag. Das Ziel dieses Instrumentes ist die Festlegung der Nutzungs- und Planungsarten bestimmter Einzelparzellen, aber auch mehrerer beieinanderliegender Parzellen. Das heißt,

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

»dass die festgeschriebenen Nutzungsverhältnisse, zum Beispiel Gewerbenutzung im Erdgeschoss und Wohnungen ab dem ersten Obergeschoss, auf den festgelegten Parzellen bei einer allfälligen Projektplanung beachtet werden müssen« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P14: 43). Ebenfalls werden Mindestvolumen oder notwendige Nutzungsdichten definiert. Die zweite Variante besteht darin, dass bestimmte Parzellen gemeinsam beplant werden müssen, obwohl möglicherweise die Eigentümerinnen und Eigentümer nicht dieselben sind. Die Motivation hinter dem Einsatz dieses Instruments ist, dass man die heutigen Funktionen als Zentrumsgemeinde über die zukünftige Schaffung von Gewerbezonen halten will, obwohl man weiß, »dass Arbeitsplätze in Zukunft immer weniger Platz benötigen werden. Dadurch müssen Nutzungen vermehrt kombiniert werden« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P14: 43). Den Landbesitzerinnen und -besitzern wird von den Behörden aufgezeigt, dass ihr Land für Wetzikon von strategisch großer Relevanz ist, woraus Profit geschlagen werden kann – was wiederum den höheren Planungsaufwand, die damit einhergehenden intensiveren Kontakte mit der Gemeinde und deren Mitsprachemöglichkeiten rechtfertigt (Mitglied der kommunalen Exekutive, P14: 101).

Wetzikons Verwaltung erarbeitete neben dem *Verkehrsrichtplan*, der vom Kanton vorgeschrieben ist, auch je einen *Richtplan für Siedlung und Landschaft*.[37] Nötig wurden diese zusätzlichen Pläne, um »die Ziele des REK umzusetzen und sie behördenverbindlich zu machen, statt sie nur auf Stufe Leitbild zu belassen. So erhält die Verwaltung die Aufgabe, die Ideen der Fjordstrategie sowie die zusätzlichen Langsamverkehrsverbindungen in allen relevanten privaten Projekten einzufordern.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 23) Dieses reaktive Intervenieren führt mitunter zu den zuvor genannten Streit- und Gerichtsfällen.

Als weiteres optionales Policy-Instrument beantragte die Gemeinde Wetzikon bei der kantonalen Baudirektion eine *Planungszone* für das *Zentrum Unterwetzikon*, die im Herbst 2009 in Kraft trat. Nur noch Planungs- respektive Bauvorhaben, die den Zielen der Gemeinde für dieses Areal gemäß REK entsprechen, können seit dieser Zeit bewilligt und realisiert werden. Diese Intervention der Gemeinde brachte zwar »einige rote Köpfe« (private[r] AkteurIn, P38: 113), jedoch auch die Gelegenheit, alle *Stakeholder* an einen runden Tisch zu holen, um gemeinsam die partikulären Planungsabsichten zu klären. Ferner werden die weiteren Planungsschritte koordiniert und gebündelt. Motivation hierfür war die räumliche Verdichtung, die nur kooperativ erreicht werden kann. Bei Einzelplanung besteht gemäß der Website der Gemeinde Wetzikon die Gefahr, dass »fragwürdige Bauten und nicht optimale

37 Gemeinde Wetzikon (2012): *Bericht zum kommunalen Richtplan.* Online: https://www.wetzikon.ch/politik/gemeindeversammlung/2012/01_20120914_Rev_RP_Bericht_Wetzikon_Fuer_GV_Inet.pdf/at_download/file [Zugriff: 07.08.2014].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Verkehrserschließungen« entstehen, sowie die Möglichkeit, dass »bis zur Festsetzung der Richtplanung verschiedene Schlüsselgrundstücke individuell überbaut würden.«[38] Innerstädtische Verdichtung funktioniert gemäß der Wetziker Verwaltung nur dann, wenn gemeinsam geplant wird, und dabei ist ein reaktiver lokaler Staat wichtig:

»Wir müssen aufhören, in kleinen Parzellen zu denken und dabei auf Grundstücken dicht zu bauen, auf denen das eigentlich gar nicht geht. Hingegen müssen die Eigentümer der Grundstücke beginnen, zusammenzuarbeiten und über größere Räume hinweg zu denken. Darum haben wir diese Planungszonen gemacht.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P14: 34)

Weitere Policy-Instrumente

Die Gemeinde Wetzikon nutzt neben den einschlägigen Policy-Instrumenten aus der Raumplanung auch weitere Steuerungsinstrumente. Das ist ebenfalls kennzeichnend für eine reaktive Form der lokalen *Governance.*

Als erstes wären hier die Erarbeitungsprozesse und die Wirkungen der beiden bereits angesprochenen kommunalen Leitbilder zu nennen: das *räumliche Entwicklungsleitbild* (REK) und das Leitbild für das *Quartier Widum*. Während das erste gemeinsam mit der Bevölkerung erarbeitet wurde, mit einem klar in die Zukunft gerichteten Zeithorizont sowie mit Fokus auf die ganze Gemeinde, steht das zweite Leitbild für die Vision der Stadtplanung sowie der Exekutive, wie ein einzelnes, für die zukünftige Entwicklung sehr relevantes Areal entwickelt werden soll. Das REK wird sukzessive in die *kommunale Richt-* und somit in die *Zonennutzungsplanung* eingearbeitet.

Das *Leitbild Widum* war die Reaktion der Stadtplanung und der Abteilung Planung respektive Bau auf das Inkrafttreten eines in jahrzehntelangen Diskussionen ausgehandelten *Quartierplanes* zur Erschließung und Flurbereinigung auf diesem Areal. Es diente dazu, die einmalige Chance der Neuentwicklung auf der grünen Wiese städtebaulich sinnvoll zu nutzen. »Das war eine Riesenchance, die verbleibenden Grünräume dichter zu entwickeln. [...] Denn circa 185 der 200 Eigentümer bauten zuvor bereits Einfamilienhäuser.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 39) Die Inhalte des Leitbildes geben dann auch allesamt die öffentlichen Idealvorstellungen wieder und beschreiben, wie die privaten Grundeigentümerinnen

38 Website der Gemeinde Wetzikon (2014): *Planungszone Unterwetzikon.* Online: http://www.wetzikon.ch/Verwaltung/Bau/stadtplanung/planungszone-unterwetzikon [Zugriff: 07.08.2014].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

und -eigentümer ihre Parzellen bebauen sollten.[39] Obwohl das Leitbild nur behördenverbindlichen Charakter aufweist, gelingt es der Gemeinde, einige Impulse zu setzen und Private dazu zu bringen, bestimmte Grundstücke nach Teilen der öffentlichen Ideen zu bebauen (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 43). Hilfreich ist hier die Tatsache, dass einige der Parzellen groß genug waren, um sie als Arealüberbauung zu projektieren, womit die Verwaltung wiederum Einfluss auf die Gestaltung ausüben konnte. Hauptsächlich konnte die Gemeinde bei der Außenraumgestaltung und den Verkehrserschließungen mitreden (städtischere Straße und öffentliche Fußwegerschließungen durch alle Parzellen).

Als entsprechend wichtig wird das Leitbild auch wahrgenommen: »Die Signalwirkung, die wir mit dem Leitbild Widum erzielten, war für mich der größte Wurf, den wir in den letzten Jahren gemacht haben.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 62). Obwohl nicht auf allen Parzellen die städtischen Ideen realisiert wurden (teilweise Reiheneinfamilienhäuser statt »Stadtvillen« oder »Blockrandbebauungen«, MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 45) wirkte das »Signal Leitbild« dennoch:

»[Ein Eigentümer] bekommt [auf seinem Land] keinen Arealbonus, weil das Areal zu klein ist. Er bemerkte aber die Stimmung im Widum und startete von Anfang an mit einem Landschaftsarchitekten, der bereits naheliegende Grundstücke geplant hatte. Dieser Investor stellt nun eine Ecke – die für die Stadt wichtig ist – für öffentliche Nutzung mit einem Baumhain und Sitzbänken zur Verfügung.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P16: 18)

Zwei weitere Policy-Instrumente werden in Wetzikon benutzt: Erstens fällt die Nutzung der Möglichkeiten für die Aufwertung öffentlicher Räume auf, wenn Straßenprojekte des Kantons oder der Gemeinde selbst anstehen. Dabei werden die anfallenden *Straßenumbauten* so geplant, dass neben den teuren technischen Erneuerungen (neue Bodenbeläge oder Linienführungen, Tiefbauarbeiten) mit relativ wenig finanziellem Aufwand auch gestalterisch neue Akzente gesetzt werden können. Beispiele sind diverse Kreiselgestaltungen – davon eine im *Quartier Widum* –, wobei der Fokus nicht nur auf die verkehrstechnische Funktionalität, sondern auch auf die städtebauliche Prägung der Straßenkreuzungen als städtische Plätze gelegt wird. Ein weiteres Beispiel ist die Weststraße, die quer durch das *Quartier Widum* führt. Hier wurde die Kantonsstraße nicht wie ursprünglich »als Überlandstraße« geplant – mit jeweils eigenen Trassees für Autos und Radfahrer, getrennt durch einen Grünstreifen –, sondern »als städtische Straße, mit breiten Gehwegen, Begrünung an der

39 Gemeinderat Wetzikon (2008): *Städtebauliches Leitbild Widum.* Online: https://www.wetzikon.ch/verwaltung/bau/stadtplanung/leitbild-widum [Zugriff: 27.07.2016].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Straßenseite statt -mitte, und großzügigen Fahrradstreifen auf der gleichen Fahrbahn [realisiert]« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 45). Geprägt werden solche Projekte durch eine gute Zusammenarbeit zwischen den Mitarbeitenden des Tiefbauamtes und der Stadtplanung respektive den Verantwortlichen beim Kanton.

Als zweites, zusätzliches Steuerungsinstrument dient das *Inventar des kantonalen Heimat- respektive Naturschutzes*, das »neben der harzigen Seite auch eine praktische Komponente aufweist« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P16: 24). Denn befindet sich ein schützenswertes Objekt auf einem Grundstück, das Teil eines Neubauprojektes ist, kommt es unweigerlich zu einer Konsultation der privaten Entwicklerteams mit den kommunalen Behörden und

»da sind immer gute Möglichkeiten vorhanden, die Eigentümer an den Tisch zu bringen und zu diskutieren. Es kann sich da [neben den inventarisierten Gebäuden] auch um einen inventarisierten Baum handeln. Da kann man dann mit den Projektverantwortlichen darüber diskutieren, was und wie gebaut wird. Wenn das Projekt gut ist, kann zum Beispiel die Linde aus dem Inventar entlassen werden – und steht dem Projekt nicht mehr im Weg.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P16: 24)

Öffentliche Bodenpolitik als Möglichkeit, öffentliche Agendaziele in neu zu entwickelnden Arealen umzusetzen, ist in Wetzikon zwar ein Thema, das immer wieder in verschiedenen Gremien diskutiert wird, es wird aber von öffentlicher Seite bisher keine aktive und strategische Liegenschaftspolitik betrieben. Einige wenige Ausnahmen, Liegenschaften gezielt zu kaufen oder zu verkaufen, wurden in der Vergangenheit bewerkstelligt. Diese dienten einerseits einem einzelnen wohngenossenschaftlichen Projekt und andererseits »der Arrondierung eines Baufeldes im Zentrum Unterwetzikon. Es war so möglich, mehr Einfluss bei der Erarbeitung des Gestaltungsplanes zu bekommen« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P14: 73). Ferner wurden die Gemeindefinanzen durch Verkauf von kleineren Liegenschaften aufgebessert.

Obwohl man sich – auch aufgrund der Vorbildwirkung anderer Gemeinden im Zürcher Oberland (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung P14: 69) – immer mehr überlegt, wie man eine kommunale Bodenpolitik hinsichtlich der zukünftigen baulichen Entwicklung aufziehen könnte, ist der Tenor bisher eher der, dass der Erwerb von Liegenschaften und die Entwicklung von eigenen Projekten im größeren Stil einerseits nicht der Tätigkeitsbereich einer Gemeinde sein sollte und dass andererseits auch schlicht die finanziellen Mittel dafür fehlen (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P16: 68).

Im Gegensatz zur nicht vorhandenen kommunalen *Bodenpolitik* wird von Seiten der Exekutive und mithilfe der Verwaltung teilweise versucht, über *informelle Netzwerke* und *direkte*, meist *informelle Kontakte* mit privaten Grundeigentümerin-

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

nen und Grundeigentümern Einfluss auf die zukünftige Gestaltung wichtiger Areale zu nehmen. Diese Taktik wird immer dann angewendet, wenn die Gemeinde öffentliche Ziele geltend macht, aber gleichzeitig selbst nicht Landbesitzerin ist – zum Beispiel im Zentrum Oberwetzikon, wo öffentlich nutzbare Räume »von Fassade zu Fassade« – und darum zwingend auch auf privatem Land – entstehen sollen (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 31).

»Im Zentrum Oberwetzikon hat man es mit Gesprächen versucht. Die entsprechenden Leute sind Türklinken putzen gegangen; bei den Leuten vorbei, haben Gespräche geführt und gesagt: ›Du bist hier in einem wichtigen Gebiet von Wetzikon. Das wirkt sich auch auf deinen Immobilienwert aus. Aber du musst uns die Möglichkeit geben, dass wir auch auf deiner privaten Parzelle einen Teil vom Park oder von einem Platz gestalten können.‹« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P14: 129)

Um die gewünschten öffentlichen Ziele etwas verbindlicher zu machen, erarbeiteten die Exponentinnen und Exponenten der Verwaltung für diese Areale gemeinsam mit den privaten Anrainern sogenannte »*Planungsvereinbarungen*« – juristisch nicht verbindliche Verträge, welche die gemeinsamen Planungsabsichten für die Bereiche zwischen Gehsteig und Fassadenfront festhalten. Die Resultate solcher Interventionen sind aufgrund der eben erwähnten Hindernisse bis heute noch nicht abschätzbar, denn bisher wurden auf dem genannten Interventionsgebiet noch keine neuen privaten Projekte entwickelt. Wichtiger ist den Akteurinnen und Akteuren der Verwaltung und der Exekutive dann auch die kommunikative Komponente dieser Aktionen, die ein regelmäßiges »Puls fühlen« des Bevölkerungswillens ermöglicht: »Das Ganze ist [...] nichts wert, es gibt keine rechtliche Verbindlichkeit. Jedoch war uns wichtig, mit diesem Instrument eine Akzeptanz und eine gemeinsame Sprache mit den Bodenbesitzern zu finden.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 39)

Eine weitere Form einer solchen, informellen Kommunikation ist auch der regelmäßige Austausch des Gemeindepräsidenten mit den Quartiervereinspräsidenten. Diese Gespräche geben der Exekutive eine Ahnung, wo hinsichtlich der zukünftigen baulichen Entwicklung der Schuh drückt, was in Anbetracht der ehemaligen Dorfkerne Wetzikons auch stark heterogene Interessen zum Vorschein kommen lässt (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P15: 13).

5.3.3 Fazit: Reaktive lokale *Governance* in Wetzikon

Die Handlungsrationale, die in Wetzikon bei der Wahl und Nutzung raumwirksamer Policy-Instrumente ausgemacht werden können, sind als reaktiv einzuordnen. Die regulären Instrumente werden in Wetzikon häufig so genutzt, dass die Abtei-

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

lung Bau der kommunalen Verwaltung mittels Interventionen Möglichkeiten zum Reagieren hat, was sie im Sinne öffentlicher Ziele auszunutzen versucht. Dabei werden auch juristische Spielräume genutzt, um die öffentlichen Interessen möglichst stark zu berücksichtigen. Neben den regulären Instrumenten nutzen die öffentlichen Behörden auch einige optionale und weitere Instrumente – und auch diese in einem reaktiven Sinn, was die angestrebte, möglichst hohe Interaktionsdichte zwischen öffentlichen Behörden und den privaten Bauwilligen bewirkt. Auffallend ist neben der relativ häufigen Nutzung von *Gestaltungsplänen* und *Gestaltungsplanpflicht* die Erarbeitung von zusätzlichen *Richtplänen* und *Leitbildern*, mit denen öffentliche Planungsrichtlinien skizziert, kommuniziert und implementiert werden. Die kommunale Verwaltung und hier besonders die Mitarbeitenden der 2006 geschaffenen Stadtplanung versuchen, auch mit *informellen Absprachen* ein gutes Klima für Investitionen, die den öffentlichen Interessen entsprechen, aufzubauen. *Aktive Bodenpolitik* hingegen ist in Wetzikon bis heute kein großes politisches Thema.

5.4 EIN ÜBERBLICK ÜBER DIE TREIBER DES WACHSTUMS IM KNONAUER AMT

Das *Knonauer Amt* (eigentlich: der Bezirk Affoltern, im Volksmund oft auch *Säuliamt*) liegt südwestlich von Zürich. Die Region liegt auf direktem Weg sehr nahe an der größten Schweizer Stadt. Durch die Lage hinter dem Üetliberg war sie allerdings verkehrstechnisch lange nicht so gut an die Kernstadt angebunden und auch nicht Durchgangsachse im Transitverkehr. Diese Tatsache wirkte sich über Jahre auf die Siedlungsstruktur des Knonauer Amtes aus. Viele Grünräume und der Wald, landwirtschaftliche Betriebe und dichte Ortskerne prägten die überwiegend eher kleineren Gemeinden der Region.

Heute ist das Knonauer Amt eine beliebte Wohnregion für Pendlerinnen und Pendler, da sie trotz Stadtnähe enorm viele Erholungsräume im Grünen bietet. Die Region ist einwohnermäßig stark gewachsen, wobei sich das Wachstum in bestimmten, häufig kernstadtnäheren und größeren Gemeinden, (auch optisch) stärker manifestiert (z.B. in Bonstetten und Wettswil, aber auch im Zentrum der Region, in Affoltern am Albis) als in anderen (z.B. in Hedingen oder Knonau).

Zur Pendlerregion, die sie heute ist, wurde das Knonauer Amt erst im letzten Vierteljahrhundert. Auch hier ist die Eröffnung des Zürcher S-Bahn-Systems maßgeblich für das Einwohnerwachstum verantwortlich zu machen. Das Wachstum der Region blieb im Vergleich zum Zürcher Oberland und zum Glattal moderater, auch da die Eisenbahnstrecke aufgrund der Streckenführung keine starke Beschleunigung der Reisezeiten ermöglichte. Trotzdem wurde es nötig, die Taktfolge der Züge mit-

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

tels kleinerer Neubauten, auf vier Züge pro Stunde und Richtung anzuheben, um dem Pendlerwachstum Herr zu werden.[40] Als weiterer Wachstumsfaktor kann der Neubau des Üetliberg-Straßentunnels angesehen werden. Dieser führte bereits vor der Eröffnung im Frühjahr 2009 zu einem weiteren Wachstumsschub in der Region, da nun die Kernstadt auch mit dem Auto mit deutlich kürzerer Reisezeit erreicht werden kann.[41]

5.5 HEDINGEN – »WIR WOLLEN EIN DORF BLEIBEN.«

5.5.1 Übersicht über die Gemeinde

Der Aufbau der politisch-administrativen Behörden

Die politische Exekutive besteht in Hedingen aus fünf Milizämtern.[42] Der ungefähre Aufwand für die Ausübung dieser Ämter wird von den Interviewten nicht beziffert. Der Gemeindepräsident ist für die Repräsentation der Gemeinde nach außen zuständig und ist gleichzeitig zuständig für das Führen einer weiteren Verwaltungsabteilung. In der Legislaturperiode 2010 bis 2014 war dies die Abteilung Hochbau und Umwelt, seit Frühjahr 2014 steht der neu gewählte Gemeindepräsident der Abteilung Finanzen und Liegenschaften vor. Die Vergabe der Zuständigkeiten wird gemeinderatsintern nach persönlichen Interessen und Anciennität vergeben. Für Bauprojekte und Raumplanung sind die Vorsteher für Hochbau und Umwelt respektive Tiefbau und Sicherheit zuständig, die jeweils auch in der hier relevanten

40 Neue Zürcher Zeitung (2001): *Die S-Bahn-Teilergänzung im Knonauer Amt* (06.10.2001). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/article7PI5E-1.484409 [Zugriff: 27.07.2016]; Neue Zürcher Zeitung (2005): *Im Viertelstundentakt durch das Knonauer Amt* (14.04.2005). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/articlecpvjk-1.118436 [Zugriff: 27.07.2016].

41 Neue Zürcher Zeitung (2003): *Meilenstein für die Stadtumfahrung* (20.02.2003). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/newzzDCERFSMY-12-1.216067 [Zugriff: 27.07.2016];
Neue Zürcher Zeitung (2009): *Ein aussergewöhnliches Stück Strasse* (06.04.2014). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/ein-in-mancher-hinsicht-aussergewoehnliches-stueck-strasse-1.2337130 [Zugriff: 27.07.2016].

42 Gemeinde Hedingen (2009): *Gemeindeordnung vom 8. Februar 2009*. Online: http://www.hedingen.ch/documents/Gemeindeordnung_2009.pdf [Zugriff: 24.06.2014].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Planungs- und Energiekommission Einsitz nehmen.[43] Die Abteilung Bau und Energie besteht aus einer einzelnen Person und kann als wenig professionalisiert bezeichnet werden. Hedingens Legislative ist als mindestens zweimal jährlich stattfindende Gemeindeversammlung organisiert.

Kontextinformationen und Geschichte

Hedingen weist eine Einwohnerzahl von rund 3.600 auf und liegt circa 15 Kilometer südlich von Zürich.[44] Die Gemeinde liegt inmitten des stark landwirtschaftlich genutzten Knonauer Amtes am Fuße des Üetliberg. Trotz der relativen Nähe war die kürzeste Autoverbindung zur Kernstadt bis zur Eröffnung des Üetliberg-Straßentunnels durch die Umfahrung des Üetlibergs deutlich weiter. Für die Bahnverbindung gilt dieser Fakt noch heute. Hedingen war lange ein landwirtschaftlich geprägter Ort. Ende des 19. Jahrhunderts wurde auf Hedinger Gemeindegebiet eine kleine Seidenindustrie aufgebaut, die ihren Betrieb 1955 aufgeben musste. Die Gebäude der Seidenweberei werden heute durch einen Metallbaubetrieb genutzt – dem größten Arbeitgeber der Gemeinde. Die Siedlungslandschaft Hedingens wird geprägt durch die fast vollkommene Einbettung des Gemeindegebietes in landwirtschaftlich genutztes Land oder Wald sowie das »Altdorf«, den historischen Ortskern. Nur im Süden, an der Grenze zu Affoltern am Albis, ist die Siedlungsstruktur nicht unterbrochen. Die Bahnlinie durchschneidet Hedingen und schafft eine künstliche Grenze zwischen dem Teil des Dorfes, der am Hang liegt und dem in der Talsohle.

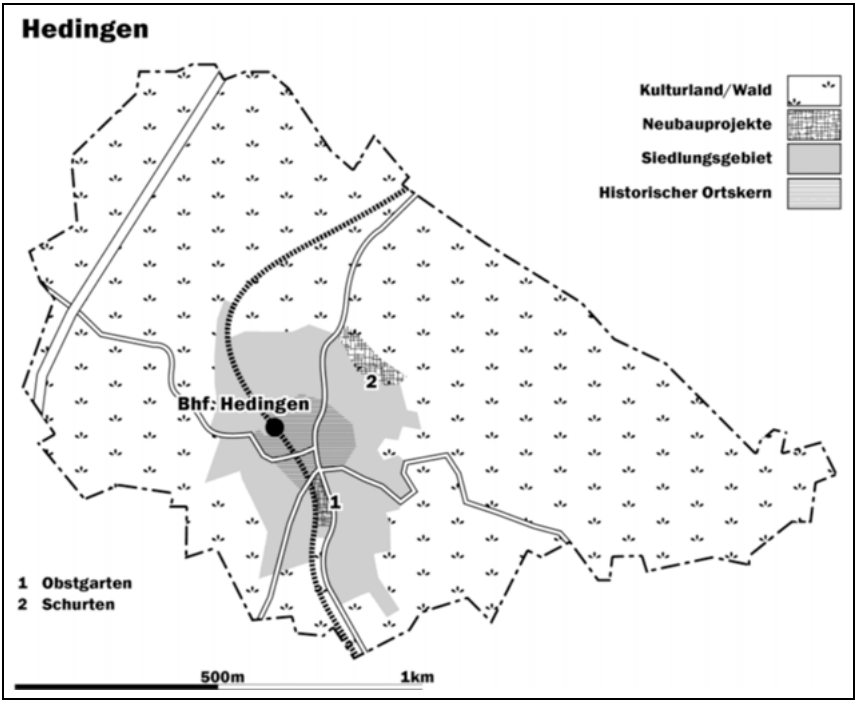
Rund um den alten Ortskern, der in fünf Gehminuten vom Bahnhof zu erreichen ist, wuchs die Gemeinde durch den Bau vor allem von Einfamilienhäusern in den letzten 60 Jahren. Die Bahnlinie brachte ein stetiges, moderates Wachstum. Erst nach der Eröffnung der Zürcher S-Bahn und der Ausbauten im Knonauer Amt, die einerseits eine geringfügig schnellere Verbindung und andererseits den Viertelstundentakt nach Zürich brachte, wuchs Hedingen stärker. Die Antizipation der Eröffnung des Autobahntunnels brachte einen letzten Wachstumsschub sowie die Aussicht auf deutlich weniger Durchgangsverkehr und aufgewertete Straßenräume mitten im Ort. Verglichen mit den Nachbargemeinden waren jedoch die Bautätigkeiten in Hedingen weniger stark.

43 Website der Gemeinde Hedingen (2014): http://www.hedingen.ch [Zugriff: 18.06. 2014].

44 Website der Gemeinde Hedingen (2014): http://www.hedingen.ch [Zugriff: 18.06.2014].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abbildung 12: Übersichtskarte Hedingen



Quelle: eigene Karte (Kartengrundlage: swisstopo Landeskarte 1:25.000, Google Maps; © Lineo U. Devecchi).

Aktuelle politische Agendaziele

Die eben beschriebene historische Entwicklung ist auch in den kommunalen Agendazielen wiederzufinden, die von den Interviewpartnerinnen und -partnern geäußert werden und im Leitbild von 2007 relativ unspezifisch genannt werden.[45] Legislaturziele werden von der politischen Exekutive nur kurz umrissen, jeweils alle vier Jahre festgelegt und nicht öffentlich publiziert. Im Vordergrund der politischen Ziele steht grundsätzlich die Idee trotz stetigen Wachstums der letzten Jahre aufgrund des S-Bahn-Ausbaus und des Baus des neuen Autobahntunnels den Charakter als »Dorf« nicht zu verlieren. Dieses Oberziel ist in allen weiteren Vorhaben zumindest implizit immer enthalten. Erstens wollen die politisch Verantwortlichen das Siedlungsgebiet flächenmäßig nicht mehr vergrößern – im Gegensatz zur politischen

45 Gemeinderat Hedingen (2007): *Leitbild 2007*. Online: http://www.hedingen.ch/documents/Leitbild_2007.pdf [Zugriff: 24.06.2014].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Exekutive, die 2006 bis 2010 im Amt war. In diesem Ziel enthalten ist auch die Strategie, einwohnermäßig nicht stark weiterzuwachsen. Die vorhandenen Bauzonen im Zentrum sind heute jedoch ausnutzungsmäßig noch nicht vollständig bebaut, das heißt, dass eine gewisse Verdichtung im Zentrum stattfinden kann und auch soll. Zweitens steht die Zentrumsentwicklung der Gemeinde im Vordergrund. Zusätzlich zur mittlerweile realisierten Aufwertung der Kantonsstraße hinsichtlich des Langsamverkehrs – möglich gemacht durch den weggefallenen Durchgangsverkehr, der heute durch den neuen Autobahntunnel Hedingen führt – soll dabei der Ortskern mit seinen bereits vorhandenen Geschäften rund um den Bahnhof gestärkt werden. Genaue Ziele sind diesbezüglich aber (noch) nicht formuliert worden. Gleichzeitig gilt es, die Gebäude des historischen Ortskernes möglichst zu erhalten. Schließlich steht die Einbettung der Gemeinde in den umliegenden Grünraum im Zentrum der politischen Agendaziele. Hier geht es vor allem darum, die Langsamverkehrsverbindungen aus dem Siedlungsgebiet in die Waldgebiete und landwirtschaftlich genutzten Flächen zu verlagern.

Die Erarbeitung der kommunalen politischen Agendaziele

Die politischen Agendaziele werden in der Gemeinde Hedingen einerseits im Leitbild von 2007[46] und andererseits in den jeweiligen Legislaturzielen festgehalten. Das Leitbild 2007 wurde von der kommunalen Exekutive erarbeitet und verfasst. Es gibt den politischen Konsens der damaligen lokalen Regierung wieder. Die Leitsätze sind relativ unspezifisch gehalten. Gleiches gilt für die Legislaturziele. Auch sie werden exklusiv von der politischen Exekutive beschlossen und kommuniziert und sollen in ihrer Funktion das Leitbild von 2007 ablösen.

»Wir machen zu Beginn der Legislaturperiode eine Planung, was wir in den vier Jahren erreichen wollen. Da gibt es zwei, drei Sätze pro Thema. Wir hatten mal ein Leitbild, vor zwei Jahren wurde das abgeschafft. Ein Leitbild auf Gemeindeebene hat nur einen banalen Wert. Das muss auf einer anderen Ebene erscheinen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P5: 37)

Die Inhalte dieser politischen Dokumente entspringen einer relativ allgemeinen Diskussion innerhalb der politischen Exekutive und bilden die wichtigsten Herausforderungen der Gemeinde Hedingen ab. Es findet dabei praktisch nie ein vorheriger Austausch bezüglich strategischer Ziele mit der Bevölkerung oder weiteren interessierten privaten Akteurinnen und Akteuren statt. Dies wird aufgrund der aktu-

46 Gemeinderat Hedingen (2007): *Leitbild 2007*. Online: http://www.hedingen.ch/documents/Leitbild_2007.pdf [Zugriff: 24.06.2014].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ellen Lage, der bereits geschilderten Herausforderungen auf Seiten der öffentlichen Behörden, auch nicht als nötig empfunden (Mitglied der kommunalen Exekutive, P5: 57). Diese unilaterale Vorgehensweise wird von einem privaten Akteur kritisiert:

»Man hätte einen generellen Ideenwettbewerb machen sollen, bevor überhaupt die Nutzungsplanung angepasst wurde. Eigentlich hat die Gemeinde in Bezug auf das *Obstgartenareal,* aber auch auf das gesamte Gemeindegebiet, im luftleeren Raum so gemacht [schnippt mit den Fingern]. Man hätte besser Ideen gesammelt oder auch einmal eine Testplanung gemacht, um zu überprüfen, was es an diesem Ort und in dieser Gemeinde […] an baulicher Dichte [verträgt].« (private[r] Akteurin, P35: 90)

Die Agendaziele, die sich die politische Exekutive setzt, entspringen somit nicht einer breiten Diskussion, sondern vielmehr aus der negativen Vorbildwirkung der unmittelbaren Nachbargemeinden Bonstetten und Wettswil sowie vor allem den Entwicklungen im Limmattal, das – westlich von Zürich gelegen – in den letzten zwei Jahrzehnten eine starke und baulich fragmentierte Entwicklung erfahren hat: »Einfach gesagt, sah man die negativen Vorbilder des Limmattals und des Glatttals. So wollen wir es nicht. Die Bautätigkeiten entlang des Zürichsees und im Kanton Schwyz sind ebenfalls jenseits von Gut und Böse. Der See ist schon schön, aber eben.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P5: 89)

5.5.2 Die Form der lokalen *Governance* in Hedingen

Reguläre Policy-Instrumente

Die *kommunale Bau- und Zonenordnung* (BZO)[47] stellt in Hedingen in der Wahrnehmung aller Interviewpartnerinnen und -partner »das absolut wichtigste Steuerungsinstrument im Bereich Raumordnung und -entwicklung« dar (Mitglied der kommunalen Exekutive, P5: 17). Sie dient der Abwicklung praktisch aller raumrelevanter Projekte und wird in den meisten Fällen in einem passiven Sinn angewendet – teilweise durch eine liberale Auffassung staatlichen Handelns geprägt.

In den letzten Jahren veränderte sich die kommunale BZO nur wenig. Die letzte Revision brachte 2008 die Einführung der Baumassenziffer an Stelle der Ausnutzungsziffer als relevante Planungsgröße. Gleichzeitig wurde das zuvor geltende Flachdachverbot abgeschafft (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 67). Die Baumassenziffer wurde eingeführt, weil bei der Entscheidung über die Festle-

47 Gemeinde Hedingen (2008): *Bau- und Zonenordnung*. Online: http://www.hedingen.ch/documents/bauordnung_2010.pdf [Zugriff: 08.07.2014].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

gung der Baumöglichkeiten in der BZO und später bei der Bewilligung von Baugesuchen mit der Baumassenziffer die Kubatur der zukünftig möglichen Bauten im Zentrum stand. Es ist bei »einer Beurteilung weniger wichtig, auf welchem Geschoss welche Ausnutzungsmöglichkeiten herrschen. Die Kubatur ist entscheidender, auch zur Einschätzung der Wirkung eines Neubaus auf die Nachbarschaft« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P5: 17).

Die Baumassenziffern für bestimmte Gebiete im Zentrum der Gemeinde, aber nicht bei Hanglage, wurden bei derselben BZO-Revision so erhöht, dass bei Ersatzneubauten für ältere Gebäude eine gewisse Verdichtung stattfinden kann. Diese Maßnahme entspricht ebenfalls einem liberalen Steuerungsmotiv, denn man »hat mit der letzten Revision genug Gestaltungsraum geschaffen – wenn das dann die privaten Grundeigentümerinnen und -eigentümer überhaupt wollen« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P5: 17). Solche möglichen Verdichtungen sind ebenfalls dem noch immer vorhandenen leichten Wachstum der Bevölkerungszahlen geschuldet und stellen für die Hedinger Behörden die einzige Möglichkeit dar, im Rahmen ihrer Strategie des »Dorfbleibens« leicht zu wachsen – »denn eine Ausweitung des Siedlungsgebietes durch Neueinzonung ist [auch aufgrund kantonaler Vorgaben, Anm. L.D.] nicht möglich und auch nicht mehr erwünscht« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P5: 93). Dass die Strategie wirkt, zeigt folgendes Zitat:

> »Unter dem Bahnhof sieht man das. [...] Da wurden ältere Häuser durch Neubauten ergänzt. Da ist eine höhere Ausnutzung vorhanden, die nicht so massig wirkt. Parzellen mit alten Häusern, die schlecht ausgenutzt sind, werden häufig – nach dem Tod der Besitzer – gemäß den wirklichen Bauvolumen besser genutzt.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P5: 93)

Diese Art der Anwendung zeigt sich im routinehaften Abhandeln der Planungsverfahren der kommunalen Bauverwaltung. In den allermeisten Fällen werden demnach die Baugesuche, die den formalen Regeln entsprechen, sofort und trotz gestalterischer Mängel aus Sicht der Bauverwaltung bewilligt (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 81). Oft sind die Momente der Baueingabe auch die ersten Kontakte privater Bauwilliger mit den kommunalen Behörden, bei denen ein substanzielles, bereits weit gediehenes Projekt überhaupt vorliegt. Vorherige Kontakte beziehen sich meist auf informelle Anfragen bezüglich der generellen Bauabsichten (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 123). Unter anderem ist aus diesem Grund eine starke Einflussnahme in diesem Projektstadium nicht mehr einfach. Es wird auf Seite der Behörde dann vielmehr versucht, in ihrem Sinn zu vermitteln oder ein klärendes Gespräch herbeizuführen – auch wenn das teilweise erst während der Auflageperiode des Projektes auf der Gemeindeverwaltung geschehen kann:

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

»Unsere Baubehörde […] sucht das Gespräch mit dem Bauwilligen und allenfalls auch mit den Nachbarn – teilweise während das Baugesuch öffentlich aufliegt. Es gibt dann immer diejenigen Nachbarn, die es lediglich einsehen und wieder gehen, und diejenigen, die einen Kommentar dazu abgeben. […] [Diese Kommentare sind] auch ein Indikator, wie das Projekt ankommt. Und das versucht man dann von unserer Seite zu kanalisieren. Ich habe auch schon einem Architekten empfohlen, er solle mit dem Nachbarn reden, ihnen das Projekt zeigen und erklären und ihm gesagt: ›Es kann sein, dass wir ihnen das zwar bewilligen, aber dass sie trotzdem noch zwei Jahre nicht bauen können, wenn es von den Nachbarn juristisch weitergezogen wird.‹ Das ist auch eine Art Einflussnahme.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 137)

Gleichzeitig gibt es ausnahmsweise auch Momente, in denen die kommunalen Verantwortlichen reaktivere Handlungen zeigen.

»Es ist mir auch ein Fall bekannt, wo von privater Seite einfach gesagt wurde: ›Gut, lehnt unser Projekt ab, dann rekurrieren wir dagegen.‹ Dabei wurden wir auch in die Schranken gewiesen [vom Verwaltungsgericht, Anm. L.D.], was man akzeptieren muss. Eine solche Einflussnahme geht nicht immer, aber es ist besser, es ab und zu probieren.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 93)

Die Motive für eine reaktivere Einflussnahme durch die Behörden werden durch die Interviewaussagen erklärbar, jedoch deren Einsatz auch stark relativiert:

»Der Gemeinderat versucht ab und zu auch im Rahmen von normalen Baugesuchen, auf die Gestaltung Einfluss zu nehmen. Wobei der Einordnungsparagraf – Paragraf 238 zur ›befriedigenden Gesamtwirkung‹ im kantonalen Planungs- und Baugesetz – sehr liberal ausgelegt wird. Aber den einen oder anderen schlimmen Planungsfehler kann man so bereinigen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 81)

Optionale Policy-Instrumente

Mithilfe einer *Arealüberbauung,* die als optionales Steuerungsinstrument spezifisch für dieses Areal Mitte der 2000er Jahre in die BZO aufgenommen wurde, konnte das Bauprojekt *Obstgarten* zwischen der Bahnlinie und dem alten Ortskern mittels einer ausnahmsweise proaktiven Handlung der kommunalen Exekutive realisiert werden. »Der Gemeindepräsident hat von sich aus eine Revision der Nutzungsplanung angestrebt und hat als Besonderheit in dem Gebiet den Arealüberbauungsbonus eingeführt. Das gab es zuvor in Hedingen noch nicht.« (private[r] AkteurIn, P34: 7)

Das eigentliche Ziel hinter dieser Handlung der kommunalen Behörden war, das zuvor landwirtschaftlich genutzte Areal wirtschaftlich attraktiv für den Bau neuer Wohn- und Gewerbeflächen zu vermarkten. Aus Sicht der damaligen Exekutive

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

schien eine Arealüberbauung sinnvoll, da sie bei der Ausnützung einer bestimmten Grundstücksgröße und bei guter architektonischer Qualität eine höhere Ausnutzung der Geschosse ermöglicht – und somit eine größere Überbauung und bessere Steuereinnahmen für die Gemeinde (private[r] AkteurIn, P34). Die Planung der *Obstgarten*-Überbauung machte aufgrund der schwierigen Eigentümersituation sowie der notwendigen Planungs- und Begutachtungsschritte eine intensivere Zusammenarbeit der Behörden mit dem privaten Ortsplanungsbüro, den privaten Investorinnen und Investoren sowie schließlich auch einem Totalunternehmen nötig, als sie in Hedingen normalerweise üblich ist. Diese Zusammenarbeit wurde zu Beginn von der Gemeinde aktiv kontrolliert, vor allem wurden Gewerberäume im Erdgeschoss gefordert, die der Belebung der Durchgangsstraße dienen sollten. Die wirtschaftlichen und technischen Überlegungen – die Gewerberäume erwiesen sich als unrentabel und die mögliche Raumhöhe als ungenügend für einen optimalen Betrieb – der privaten Investorenschaft wurden zuerst als »wirtschaftsfeindlich und finanziell nicht attraktiv« (private[r] AkteurIn, P34: 49) von den kommunalen Behörden abgetan. Erst mit der Zeit und auch nachdem die Exekutive gemeinsam mit dem externen Planungsbüro eine eigene Neuberechnung der finanziellen Einnahmen aus dem Bau reiner Wohnblöcke vornahmen, stimmten die Behörden dem privaten Vorhaben zu.

Ein weiteres optionales Steuerungsinstrument, das gemeinsam mit der kommunalen BZO benutzt wird, ist die *Festlegung von Kernzonen*. Diese dienen in Hedingen hauptsächlich der Wahrung des historischen Dorfkernes in Zusammenarbeit mit der kantonalen Heimatschutzbehörde. Zur Kernzone und ihrer Nützlichkeit bestehen ambivalente Interviewaussagen. Auf der einen Seite ist es aus Sicht der kommunalen öffentlichen Akteurinnen und Akteure wichtig, gewisse Gebäude im »Altdorf« zu erhalten – auch um die »Identität als Dorf nicht zu verlieren« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 19). Andererseits bestehen gewisse Konflikte zwischen der Gemeinde und der kantonalen Behörde, die erstens Fälle betreffen, in denen eigentlich geschützte Objekte abgebrochen und an ihrer Stelle neue Gebäude erstellt wurden. Zweitens wollte die Gemeinde bestimmte Häuser zum Abbruch und zur Neuprojektierung freigeben, wogegen die Heimatschutzbehörde Rekurs einlegte und vor dem Verwaltungsgericht Recht bekam (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 81). Die relativ aktive Haltung der öffentlichen Behörden bezüglich der Kernzonen und des Schutzes relevanter Objekte zeigt sich ferner darin, dass die Verantwortlichen des kommunalen Bauamtes aktuell eine generelle Überarbeitung des Schutzinventars in Hedingen anstreben.

Weitere optionale Policy-Instrumente, die den raumplanerischen Gesetzgebungen entspringen, werden in Hedingen bis heute nicht benutzt. Dies liegt auf der einen Seite an der fehlenden Notwendigkeit weiterer raumplanerischer Steuerungsinstrumente, andererseits aber auch an (noch) fehlenden Ideen, wie denn weitere Instrumente überhaupt eingesetzt werden sollten. Ein erstes Beispiel ist die bis heu-

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

te fehlende Nutzung von *Quartierplänen*. Diese wären in bestimmten Gebieten durchaus nützlich, um die Rahmenbedingungen für eine finanziell profitable Nutzung der bestehenden Zonen zu ermöglichen. *Quartierpläne* könnten dabei helfen, die »verkehrstechnische Erschließung oder die Arrondierung von Grundstücken optimaler zu gestalten.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 115). Die Gemeindeverwaltung hat bis heute jedoch dieses Instrument nicht genutzt. Es wird in einer liberalen Art und Weise darauf gewartet, dass private Akteurinnen und Akteure diese fordern. »Mich erstaunt es schon, dass es nicht schon Grundeigentümer gegeben hat, die von uns einen Quartierplan verlangt haben.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 115)

Als zweites Beispiel kann die *Planungszone* erwähnt werden. Um die zentralen Areale in der Nähe des Bahnhofes aufzuwerten, wurde vor einigen Jahren die Einrichtung einer *Planungszone* diskutiert. Die Diskussion und die geplante Implementierung wurden aber kurz darauf vom Gemeinderat wieder gestoppt:

»Man hatte einen Plan, wie man vorgehen muss, um eine Planungszone zu machen. Und plötzlich ist innerhalb des Gemeinderates die folgende Frage aufgetaucht: ›Wenn wir nun eine Planungszone erlassen, dann müssen wir ja innerhalb drei Jahren etwas realisiert haben. Und wissen wir überhaupt, was wir machen wollen!‹« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 47)

Es wurde den Verantwortlichen klar, dass für die Einrichtung einer Planungszone entweder bereits konkrete Projektentwürfe oder dann zumindest klare Vorstellungen für die Entwicklung des Zentrums präsent sein müssen. Solch konkreten Projekte oder Ideen fehlten jedoch in Hedingen, was den öffentlichen Behörden einerseits Kritik entgegenbrachte und andererseits die passive Grundhaltung von Gemeinderat und Verwaltung hinsichtlich ihres raumordnungspolitischen Handelns exemplarisch aufzeigt:

»Es gab auch die eigentlich sinnvolle Idee einer Planungszone im Zentrum. ›Das kann man nicht, das will man nicht‹, sagte der Gemeinderat. Es gibt aus meiner Sicht keine aktiven Bestrebungen der Gemeinde, etwas für die Qualität von Hedingen beizutragen. Man lässt es geschehen, wie der Heiri und der Fritz und der Peter bauen.« (private[r] AkteurIn, P35: 22)

Nicht nur die Errichtung einer *Planungszone* wurde verworfen, auch die Nutzung von Gestaltungsplänen, die Festlegung von Arealen mit Gestaltungsplanpflicht oder die zusätzliche Aufnahme von Gebäuden in das Inventar der geschützten Objekte werden in Hedingen abgelehnt. Die Gründe sind ähnlich wie bei der *Planungszone*: Einerseits müsste der Gemeinderat die Inhalte der *Gestaltungspläne* absegnen, was aus Sicht eines Mitglieds der kommunalen Exekutive (P5: 19) eine fachlich schwierige Aufgabe wäre. Andererseits fehlen auch hier die genauen politischen Ziele,

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

was die effektive Auswahl bestimmter Areale und Gebäude sowie ihre optimale Entwicklungspotenziale betreffen.

Weitere Policy-Instrumente

Weitere Steuerungsinstrumente kommen in Hedingen nur ausnahmsweise zum Einsatz. Folgende Beispiele sollen diese Ausnahmen beschreiben: Erstens wurde für das vorhin bereits angesprochene Bauprojekt *Obstgarten* einmalig und auf Initiative des damaligen Gemeindepräsidenten mittels Instrumente der *Bodenpolitik* versucht, bis zu einem bestimmten Punkt Einfluss auf die konkrete Gestaltung eines Areals zu nehmen. Diese – eigentlich proaktive – Handlungsmotivation wurde jedoch gemäß der Aussage eines privaten Akteures durch das finanzielle Ziel überlagert, die Gemeindefinanzen, die bereits gut waren, noch zu verbessern. »Denn diesem Ziel ordnete er [der damalige Gemeindepräsident] alles unter.« (private[r] AkteurIn, P34: 7)

Der Gemeinderat unter der Führung desselben, ehemaligen Gemeindepräsidenten wollte in der Legislaturperiode 2002 bis 2006 auch das Gebiet *Schurten*, landwirtschaftlich genutztes Land am Rand des Siedlungsgebietes, als Bauland einzonen, um eine Überbauung mit Wohnungen im hohen Preissegment zu ermöglichen. Das Ziel der Gemeinde war auch hier die Verbesserung der Gemeindefinanzen durch den Zuzug gut gestellter Steuerzahler. Das Gesuch zur Einzonung ging an den Kanton und sollte in der Revision des kantonalen Richtplanes während der Legislaturperiode 2011 bis 2015 behandelt werden. Die kommunale Exekutive, die 2010 ins Amt gewählt wurde, und vor allem der neu gewählte Gemeindepräsident versuchten mit *Nichtstun* und dem *Nicht-Lobbyieren im Kantonsrat*, die Pläne ihrer Vorgänger zunichtezumachen.

»Wir handeln vor allem durch Nichtstun. Denn es gab Bestrebungen für Einzonungen. Im Gebiet Schurten sollte eine relativ große Fläche zu Bauland umgezont werden. Vor vier, fünf Jahren wurde das vom Gemeinderat noch befürwortet, die jetzige Zusammensetzung sagt nun aber dazu ganz klar ›Nein‹.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 37)

Konkret heißt das, »dass wir das Gesuch, das beim Kanton liegt, einfach dort liegen lassen und nicht ständig danach fragen. Und das schafft natürlich bei den Befürwortern auch Kritik am Gemeinderat.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P4: 97) Das Ziel, dass dieser Handlungsweise zugrunde liegt, ist die Erhaltung des Dorfcharakters in Hedingen und die Idee, nur noch langsam zu wachsen. Eine Einzonung dieses Gebietes wäre dann bei der aktuellen politischen Ausrichtung des Kantons Zürich hinsichtlich der Begrenzung von Siedlungsräumen auch – wenn überhaupt – nur mittels starken Lobbyings auf Kantonsebene möglich gewesen.

Als weiteres Policy-Instrument kommt in Hedingen die *Nutzung kantonaler und kommunaler Gelder* für die Aufwertung von Straßenräumen, die als öffentliche

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Räume besser gestaltet werden können, infrage und in den Interviews auch zur Sprache. Dabei zeigen die Interviewaussagen, dass diese Möglichkeiten nicht genutzt werden. Die öffentlichen Akteurinnen und Akteure verweisen in einer passiven Haltung auf die funktionalen Notwendigkeiten der Infrastruktur. Ein Mitglied der kommunalen Exekutive (P5: 97): »Planen ist vielleicht zu viel gesagt. Wir haben nicht so viel öffentlichen Raum, ein paar Straßen und ein paar Plätze. Die Planung und Aufwertung ist durch den Verkehr eingeschränkt, man kann da nicht einfach Straßen schließen.«

Auf privater Seite stört man sich hingegen an der Passivität der kommunalen Exekutive, was die Verkehrsplanung und die Einhaltung von Baulinien zugunsten öffentlicher Räume und des Verkehrs angeht:

»Hedingen müsste dringend die Verkehrsfragen ernsthaft angehen. Ein Verkehrskonzept bis hin zum Langsamverkehr wäre nötig, denn der heutige Verkehrsplan ist immer noch aus den 1980er Jahren. Geplante Fußwege wurde nicht realisiert, Baulinien nicht erlassen. Selbst bei der Überprüfung von Baulinien hatte der Gemeinderat nicht durchgegriffen, da er das Gefühl hatte, dass er die Grundeigentümer zu stark beschneiden würde.« (private[r] AkteurIn, P34: 30)

Wenn es schließlich darum geht, ein *informelles oder formelles Netzwerk mit Privaten* aufzuziehen, das bei der Umsetzung der kommunalen raumordnungspolitischen Ziele helfen würde, zeigt sich ebenfalls die passive Haltung der öffentlichen Akteurinnen und Akteure, die geprägt ist durch ein liberales Staatsverständnis. Die Interviewaussagen zeigen, dass es Exekutive und Verwaltung nicht für nötig erachten, langfristig funktionierende öffentlich-private Netzwerke aufzubauen. »Im Moment machen wir das nicht, es gibt keine anstehenden Projekte, also auch keine Notwendigkeit für eine ausgedehnte Zusammenarbeit mit Privaten.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P5: 57).

Ähnliches gilt auch für das *Beiziehen von externen Beratern* wie dem Dorfplaner oder den Verkehrsingenieuren. Dies »ist nur bei großen Projekten notwendig, und die haben wir momentan nicht.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P5: 57) Zudem ist die – aus Sicht privater Akteurinnen und Akteure – eigentlich häufiger notwendige private Beratung der Gemeindebehörden in Raumplanungsfragen auch »vom Goodwill des Gemeindepräsidenten [...] und der Bausekretärin [abhängig]. Sie haben die Devise, eher ein Ingenieurbüro beizuziehen als den Ortsplaner, da dieser etwas teuer ist.« (private[r] AkteurIn, P35: 26) Dadurch fehlt es aus Sicht privater Akteurinnen und Akteure an Ideen für mehr als nur funktionale Verkehrslösungen oder die Gestaltung des Zentrums.

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

5.5.3 Fazit: Passive lokale *Governance* in Hedingen und Einschätzung der aktuellen Herausforderungen

Zusammenfassend lassen sich die Handlungsrationale bei der Wahl und Nutzung raumwirksamer Policy-Instrumente in Hedingen als passiv einordnen. Die meisten Baugesuche werden abgewickelt, indem die Bauverwaltung die Einhaltung der in der BZO vorgegebenen Regeln kontrolliert. Dabei überlässt die Bauverwaltung die Gestaltung der Neu- und Umbauten meist den privaten Bauwilligen und interveniert nur ganz selten in detailplanerischen Fragen. In den Ausführungen zu Hedingen zeigt sich, dass bestimmte Stimmen laut werden, die durchaus stärker reaktive Interventionen der Gemeindebehörde fordern. Ähnlich ist die nur leichte Überarbeitung der BZO zu interpretieren, in der nur in ganz bestimmten Gebieten eine stärkere künftige Ausnutzung ermöglicht wird, obwohl die Nachfrage nach zusätzlicher Nutzung durch die ökonomische Situation gegeben ist. Optionale Instrumente werden nur ausnahmsweise angewandt, das gilt ebenfalls für weitere Instrumente. Zu erwähnen sind hier die *Arealüberbauung Obstgarten* sowie das *Nichtlobbying* für die Einzonung des Gebietes *Schurten* beim Kanton. Auf der einen Seite resultiert aus der nur ausnahmsweisen Nutzung optionaler und weiterer Instrumente eine passive Haltung in einem liberalen Sinn, die den privaten Akteurinnen und Akteuren möglichst großen Gestaltungsspielraum überlässt und so die Nutzung weiterer Instrumente als überflüssig erscheinen lässt. Andererseits können die Handlungsmuster aber auch als rein passiv gedeutet werden, da schlicht die administrativen oder politischen Ressourcen zur Nutzung einer breiteren Instrumentenpalette fehlen.

5.6 AFFOLTERN AM ALBIS – »ZWISCHEN DORF UND STADT«

5.6.1 Übersicht über die Gemeinde

Der Aufbau der politisch-administrativen Behörden

Die kommunale Exekutive in Affoltern ist als Milizbehörde organisiert und besteht aus sieben Mitgliedern.[48] Alle Positionen dieser Behörde werden somit im Nebenamt wahrgenommen. Der Gemeindepräsident und die Abteilung Präsidiales sind für die Repräsentation nach außen, für die Organisation der verschiedenen politischen

48 Gemeinde Affoltern am Albis (2013): *Gemeindeordnung vom 22. September 2013*. Online: http://www.affoltern-am-albis.ch/dl.php/de/558d13fae0175/Gemeindeordnung.pdf [Zugriff: 27.07.2016].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Geschäfte sowie für die Standortförderung zuständig. Für die kommunale Raumordnungspolitik und die Planung ist die Hochbauabteilung unter dem Vorsteher Hochbau zuständig. Die Verwaltungsabteilung ist mit drei Personen besetzt und kann aufgrund der fehlenden, rein strategischen Stelle als wenig professionalisiert bezeichnet werden. Eine zusätzliche Stelle für Ortsplanung wurde vorübergehend besetzt, als es darum ging, das *OVA-Areal* und die verkehrsintensiven Nutzungen nahe des Autobahnanschlusses zu planen. Heute ist diese Stelle – die zwar mit strategischen Aufgaben, aber nur mit dem Fokus auf ein Areal betraut war – nicht mehr besetzt. Das Organ für die kommunale Legislative ist in Affoltern die Gemeindeversammlung, die bei Bedarf bis zu viermal pro Jahr stattfindet.

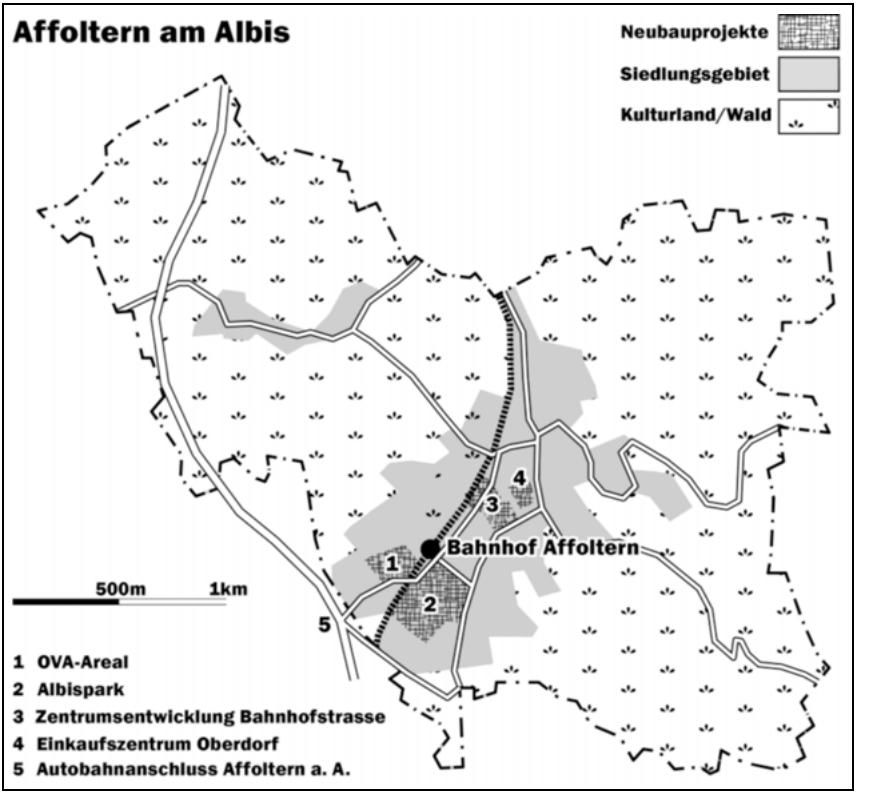
Kontextinformationen und Geschichte

Die Gemeinde Affoltern am Albis (Affoltern) hat rund 11.300 Einwohnerinnen und Einwohner und liegt im Knonauer Amt südlich der Metrokernstadt Zürich.[49] Im Nordosten der Gemeinde liegen die Ausläufer der namensgebenden Albiskette, während im Westen das Gemeindegebiet hin zum aargauischen Reusstal leicht abfällt. Diese topografische Lage hat einen gewissen Einfluss auf die heutige Siedlungslandschaft – sind doch Einfamilienhausquartiere vor allem an den Albisflanken und die dichteren Siedlungsgebiete im flachen Gelände des Ortskernes zu beobachten. Der Ortskern ist geprägt durch das historische Zentrum mit dem alten Gemeindehaus östlich der Bahnlinie, das sich jedoch einen Kilometer vom Bahnhof und somit vom aktuellen Mittelpunkt der Gemeinde entfernt befindet. Die Bahnlinie – ursprünglich Teil der Gotthardbahn – durchschneidet das Gemeindegebiet in etwa von Norden nach Süden. Westlich der Bahnlinie liegen die neueren Wohnquartiere: Auf dem Gebiet der ehemaligen Obstverwertungsgesellschaft (OVA) befinden sich ein markantes Neubaugebiet sowie in Richtung des neuen Autobahnanschlusses einige Industriezonen mit teilweise realisierten, teilweise geplanten Einkaufsmöglichkeiten. Außerhalb des Kerngebietes von Affoltern liegen die ebenfalls zum Gemeindegebiet gehörende ländliche Ortschaft Zwillikon sowie die Weiler Loo, Ferenbach, Lochhof und Weid. Naherholungszonen schaffen die bewaldeten Hügel des Albis und die landwirtschaftlich genutzten Flächen im flachen Westen des Gemeindegebietes.

49 Website der Gemeinde Affoltern am Albis (2014). Online: http://www.affoltern-am-albis.ch [Zugriff: 29.06.2014].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abbildung 13: Übersichtskarte zu Affoltern



Quelle: eigene Karte (Kartengrundlage: swisstopo Landeskarte 1:25.000, Google Maps; © Lineo U. Devecchi).

Die Eisenbahnverbindung, gebaut Mitte des 19. Jahrhunderts, machte aus dem Bauerndorf innerhalb einiger Jahrzehnte ein regionales Zentrum mit Webereien und Spinnereien. Auch als Kneippkurort war Affoltern Anfang des 20. Jahrhunderts international bekannt.[50] Ab Mitte des letzten Jahrhunderts wuchs die Gemeinde als Pendlergemeinde dauerhaft. Aufgrund der verbesserten Eisenbahnverbindungen durch die Zürcher S-Bahn, den 2007 eingeführten Viertelstundentakt sowie vor allem auch durch den Bau des Üetliberg-Straßentunnels mit dem Autobahnanschluss auf Gemeindegebiet kam es in den letzten zehn Jahren zu einem weiteren Entwick-

50 Website der Gemeinde Affoltern am Albis (2014). Online: http://www.affoltern-am-albis.ch [Zugriff: 29.06.2014].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

lungsschub, der sich im Dorfbild durch die schwindenden alten Bauernliegenschaften und die Neubauten im Zentrum deutlich akzentuiert.

Aktuelle politische Agendaziele

Die politischen Agendaziele Affolterns, geäußert von den Interviewpartnerinnen und -partnern sowie niedergeschrieben in den hinsichtlich räumlicher Ziele relativ unspezifischen kommunalen Leitgedanken[51], widerspiegeln die geschilderte historische und ökonomische Situation. Im Zentrum der Bemühungen steht ein Wachstum in verschiedenen Facetten. Die finanziellen Grundlagen der Gemeinde sollen durch den angestrebten Zuzug von jährlich ungefähr 100 neuen, sozioökonomisch möglichst gut gestellten Einwohnerinnen und Einwohnern verbessert werden. Dabei soll darauf geachtet werden, dass dieses Wachstum ohne einen zusätzlichen Ausbau der sozialen und schulischen Infrastruktur erreicht werden kann (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 31). Gleichzeitig will die Gemeinde ihre Stellung als regionales Zentrum stärken. Vor allem die Einkaufsmöglichkeiten sollen dafür verbessert und die lokalen Arbeitsplätze erhalten werden (Mitglied der kommunalen Exekutive, P22: 10). Ein weiteres erklärtes Ziel ist die Förderung des Langsamverkehrs. Dazu werden Begegnungszonen im Zentrum geschaffen, Gehsteige, wenn möglich, erweitert und das Gesamtverkehrskonzept dahingehend ausgerichtet, dass der Verkehr auf den Hauptverkehrsachsen rollt. Letzteres ist nötig, weil der neue Autobahnanschluss Verkehrsrouten entstehen ließ, die teilweise quer durch die Wohnquartiere führen.

Räumlich will die Gemeinde diese Wachstumsziele vor allem im Zentrum durch Ersatzneubauten für die alte Bausubstanz und durch Verdichtung erreichen. Dabei sind im bahnhofsnahen Zentrum mehrere größere Bauprojekte für Wohnungen im höheren Preissegment sowie Gewerbeflächen geplant. Das Zentrum soll zwischen dem Bahnhof und dem historischen Ortskern durch höhere Bauten und ein Gesamtkonzept akzentuiert und zusammenhängender gestaltet werden. Ebenfalls sind in Innenhöfen kleine, öffentliche Grünbereiche geplant, welche die fehlenden Parkanlagen ersetzen sollen. Die umliegenden Grünräume sollen als Naherholungsgebiete und Agrarflächen möglichst bewahrt werden – und können entsprechend den kantonalen Vorgaben in Zukunft nicht mehr eingezont werden. Diese Ausrichtung soll Affoltern gemäß den politischen und administrativen Verantwortlichen in Zukunft städtischer machen. Dieses Ziel stößt jedoch bei vielen Alteingesessenen auf Widerstand, der sich vor allem an den Neubauten im Ortskern in der Nähe des Ge-

51 Gemeinde Affoltern am Albis (2014): *Leitgedanken des Gemeinderates*. Online: http://www.affoltern-am-albis.ch/documents/Leitgedanken_Ziele.pdf [Zugriff: 04.07.2014].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

meindehauses entzündet. Hier entstanden Neubauten anstelle der ehemaligen Bauernhäuser (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 47).

Die Erarbeitung der kommunalen politischen Agendaziele

Die strategische Erarbeitung der kommunalen Agendaziele ist in Affoltern hauptsächlich Sache der politischen Exekutive. Dabei werden die Lokalpolitikerinnen und -politiker von externen Beraterinnen und Beratern in Klausursitzungen unterstützt, was sich in den jeweiligen BZO-Revisionsentwürfen niederschlägt. Hinsichtlich dieser konkreten, jedoch technisch formulierten Ziele gibt es in den für Änderungen notwendigen Gemeindeversammlungen auch »gewisse Einflussmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger. [...] Bei klaren Einzelinteressen sind wir jedoch immer etwas sturer. Da wollen wir eigentlich nicht darauf eingehen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P22: 106)

Eine umfassende, niedergeschriebene Strategie ist in Affoltern nicht vorhanden, eher werden die Ziele informell erarbeitet und von den Verantwortlichen implizit als gegeben und logisch wahrgenommen. Die daraus resultierenden, unkonkreten Angaben zu den raumpolitischen Agendazielen in den *Leitsätzen* für die jeweilige Legislaturperiode zeigen sich in der täglichen Arbeit schließlich auch darin, dass »die Ziele [...] nicht hinsichtlich des gesamten Gemeindegebietes ausformuliert [werden]. Es werden jeweils die einzelnen Standorte angeschaut, wenn darauf etwas passiert, oder wir davon ausgehen, dass dies bald geschieht.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 83) Wenn es dabei um größere oder öffentliche Projekte geht, werden mithilfe interessierter Bürgerinnen und Bürger auch teilweise Workshops veranstaltet, »wo die zukünftige Entwicklung diskutiert werden kann und der Puls der Bevölkerung gefühlt werden kann« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P22: 65).

5.6.2 Die Form der lokalen *Governance* in Affoltern

Reguläre Policy-Instrumente

Die kommunale *Bau- und Zonenordnung* (BZO)[52] der Gemeinde Affoltern wird als wichtigstes Policy-Instrument für die Bearbeitung raumordnungspolitischer Projekte und für die Erreichung der politischen Agendaziele definiert (Mitglied der kommunalen Exekutive, P22: 64). Es wird damit, neben den operativen Beurteilungen von Baugesuchen, hauptsächlich versucht, über die »rollende Planung« und demzu-

52 Gemeinde Affoltern am Albis (2004): *Bau und Zonenordnung*. Online: http://www.affoltern-am-albis.ch/dl.php/de/56fe235e87cf7/Druckversion_BZO.pdf [Zugriff: 25.07.2016].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

folge »über relativ häufige *BZO*-Änderungen« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 109), den aktuellen Herausforderungen zu begegnen. Bereits die BZO-Änderung von 2004/05 brachte eine starke Möglichkeit zur Veränderung respektive zur Verdichtung des ehemaligen Ortskernes. Die von der BZO ermöglichten höheren Ausnutzungs- und Geschossziffern wurden von privaten Bauwilligen dann hinsichtlich der zentralen Areale in der Nähe des neuen Gemeindehauses auch relativ bald ausgenutzt – anstelle der vormaligen alten Bauern- und Riegelhäuser wurden Neubauten mit den nun möglichen Flachdächern und ohne den zuvor nötigen Holzverbau in der Fassade errichtet. »Diese Entwicklung führte zu einer gewissen Identitätskrise, auch weil die Bevölkerung nicht realisierte, was man da an der Gemeindeversammlung beschlossen hatte.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 111)

Die 2013 erneut abgeschlossene BZO-Revision hatte das Ziel, einerseits den Siedlungsdruck durch die verbesserten und schnelleren Infrastrukturanschlüsse abzufangen. Andererseits will man das Ziel der finanziellen Stabilisierung der Gemeindefinanzen durch den erwünschten Zuzug von besser gestellten Steuerzahlerinnen und -zahlern erreichen – wobei die Stadt Winterthur als Vorbild bezeichnet wird.

»Heute sind wir in einer Situation, in der wir nur eine finanzielle Chance haben, wenn wir unseren Wohnraum erneuern. Ich möchte nicht Einzonen, schlechter Wohnraum soll vernichtet werden. So kommen wir aus den sozialen Problemen heraus. […] Gebiete, die ghettoisiert werden, sollen durch Trendlokale und neue Wohneinheiten aufgebrochen werden, die eine neue Entwicklungswelle auslösen. Wenn man wie wir 1.000 Wohnungen aus den 1960er und 1970er Jahre hat, dann gibt das ein Problem. […] Denn es ist klar, welche Klientel da drin wohnt.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 121)

Um diese Ziele zu erreichen, wurden durch die Erhöhung von Ausnutzungsziffer und Geschosszahlen in relativ vielen Arealen im Siedlungsgebiet Anreize geschaffen, »im Bestand zu verdichten – durch Rückbauten alter Gebäude und Neuentwicklungen oder auf schlecht genutztem oder brachliegendem Land« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 33). Zusätzlich wurde erstmals die Schaffung einer Hochhauszone im Ortszentrum nahe des Bahnhofs diskutiert. Diese wurde jedoch aufgrund zu großer Opposition in der Gemeindeversammlung, und um die BZO-Revision nicht als Ganzes zu gefährden, vorerst zurückgestellt.

»Dabei [in der BZO-Revision 2013, Anm. L.D] diskutieren wir, ob wir eine Hochhauszone wollen. Wir sind der Meinung, aber das ist noch nicht in Stein gemeißelt, dass mit circa 25 Meter hohen Häusern in einem ersten Schritt schon gerechnet werden sollte. Das sind noch keine Hochhäuser, aber es sind doch hohe Häuser für Affoltern.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P22: 64)

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Die eben beschriebenen Entwicklungen der BZO und die intendierten Anreizwirkungen zeigen hauptsächlich eine liberale Idee der passiven Steuerung durch die kommunalen Behörden. Diese liberale Haltung wird durch folgendes Zitat gut auf den Punkt gebracht: »Wir müssen als Gemeinde eigentlich nur den Zugang zum Bauland möglich machen und die Anreize setzen. Man muss Land schürfen, wie man Gold schürft. Ich gehe aber auch konkret auf die Grundbesitzer zu und frage sie, wie ihre Pläne aussehen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 85)

Es zeigt sich im zweiten Teil der Aussage auch, dass der Versuch von öffentlicher Seite unternommen wird, die Bauabsichten zu erfahren und diese in einem bestimmten Sinn zu beeinflussen. Diese Art der informellen Zusammenarbeit wird im Unterkapitel zu den *weiteren Policy-Instrumenten* genauer beschrieben. Zusätzlich zu diesen informellen Zusammenarbeitsformen zwischen den Behörden und den privaten Bauwilligen auf Basis der BZO sind aus Sicht der kommunalen Verwaltung auch Bestrebungen nötig, in Zukunft bei der Gestaltung der Projekte etwas mehr und reaktiver mitentscheiden zu können. Dieser Absicht wurde in der letzten BZO-Revision ebenfalls Rechnung getragen:

»Im Prozess der BZO-Revision schauen wir, dass zukünftig die Außenräume aktiver mitgestaltet werden können, vor allem im Vorgartenbereich. […] Über neu definierte Baulinien kann man die Fassadengestaltung etwas steuern. Man kann da – und das versuchten wir bisher – schon auch viel mit Diskussionen erreichen, aber Steuerungsinstrumente braucht es auch.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 23)

Optionale Policy-Instrumente

In Affoltern kommen vor allem drei optionale Policy-Instrumente zum Einsatz. Erstens werden *private Gestaltungspläne* in letzter Zeit relativ häufig genutzt, um für größere Bauprojekte von der BZO abweichen zu können. Das Hauptziel für die Förderung von Gestaltungsplänen auf der Seite der Gemeinde ist das Wachstum im Bereich der teureren Wohnungen.

Anhand von vier konkreten Beispielen lassen sich Handlungsmotivation und Wirkungsweise der Gestaltungspläne aus Sicht der privaten wie auch der öffentlichen Akteurinnen und Akteure kurz beschreiben: Für das sich seit Frühling 2012 im Bau befindende *OVA-Areal* wurde von der Investorengruppe in lockerer Absprache mit der Gemeinde ein *privater Gestaltungsplan* erarbeitet. Das Ziel der Investorengesellschaft war, das Areal hinsichtlich Ausnutzungsziffer und Stockwerkanzahl stärker, als es durch die BZO möglich ist, zu bebauen. Gleichzeitig hätte eine schlichte Umzonung in ein Wohngebiet nicht den erwünschten Effekt gehabt, da man eine diversifiziertere Nutzung (mit Gewerbeanteil, Altersheim sowie Hotel) ermöglichen wollte. Einer solchen Entwicklung wollte die Gemeinde – auch aufgrund ihrer Agendaziele – Hand reichen (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 11). Zudem waren bei den Gesprächen mit den Gemeindebehörden immer

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

auch größere, möglichst öffentlich nutzbare Grünräume sowie (durch die Gemeinde finanzierte) breitere Geh- und Velowege wichtige Themen, denen schließlich von privater Seite aus zugestimmt wurde (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 87). Diese Abstimmung der Ziele ermöglicht »durch die wirkliche Einschätzung des Ortes und der Lage eine gute Qualität sowie eine gute wirtschaftliche Nutzung [...]. Dafür musste man die Investoren auch höher bauen lassen« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 11).

Ähnliche Handlungsmotive standen bei der aktuellen *Zentrumsentwicklung Obere Bahnhofstraße* und bei der (sich noch im Planungsstadium befindenden) Entwicklung des *Albisparks* nahe dem Bahnhof im Zentrum der Zusammenarbeit zwischen privaten Entwicklungsfirmen und den öffentlichen Behörden. Bei der *Zentrumsentwicklung Obere Bahnhofstraße* war vor allem die geplante, deutlich höhere Ausnützung der Grundstücke ein wichtiges Argument für die Nutzung eines *privaten Gestaltungsplanes*. Zudem erleichtert dieses Instrument die Zusammenarbeit der beiden Grundeigentümer sowie auch deren Kontakte mit der Gemeinde (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 31). Für die Gemeindeverwaltung bestand im Rahmen der Bewilligung des Planes zudem die Möglichkeit, gewisse Gestaltungswünsche einzubringen (öffentliche Räume und Erweiterung der bereits bestehenden Begegnungszone): »Auch bei der Gestaltungsplanung im Zentrum ist ein Innenhof, der öffentlich zugänglich ist, vorgesehen. [...] So versuchen wir sanft, unsere Außenräume aufzuwerten.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 35)

Beim *Albispark* sind der angestrebte Nutzungsmix (Einkaufen, Gewerbe, Wohnen, ein von der Gemeinde eingeforderter Park rund um den renaturierten Bachlauf), die unterschiedlichen Gebäudemaßstäbe und Volumen (achtgeschossige Punktbauten sowie Blockrandbebauungen) sowie die fragmentierte Parzellensituation die Hauptgründe für die Erarbeitung eines *privaten Gestaltungsplanes.*

Für die Verantwortlichen der Gemeinde stehen die öffentlichen Räume sowie die Möglichkeiten zur Aufwertung von Geh- und Fahrradverbindungen im Zentrum: »Wir versuchen, da ein bisschen aktiv mitzuwirken und zu steuern. Das gibt gleichzeitig auch immer Mehrwert für die Investoren.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 87) Solche Forderungen werden ermöglicht, »weil es bei der Bewilligung von Gestaltungsplänen immer um ein Abwägen und Aushandeln der verschiedenen Bauparametern geht. So kennt die Gemeinde die Baueingabe, die man schließlich einreicht, vorher bereits in- und auswendig. Das geht gar nicht anders.« (private[r] AkteurIn, P39: 116)

Die beschriebenen Handlungsmotive der öffentlichen Akteurinnen und Akteure, die zwar in bestimmten Themen durchaus teilweise als reaktiv bezeichnet werden können, sind meist durch liberale Grundhaltungen geprägt, was sich in den »unkomplizierten und schnellen Verhandlungssituationen« aus Sicht der privaten Bauwilligen zeigt (P21: 141, vgl. auch P39: 112). Gleichzeitig ist für größere Projekte

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

auch eine gewisse Zielkongruenz zwischen privaten und öffentlichen Akteurinnen und Akteure zu beobachten (zentral gelegene Wohnungen im Hochpreissegment, möglichst hohe Ausnutzung der Parzellen), die eine reaktive Haltung aus Sicht der Gemeinde nicht nötig macht (private[r] AkteurIn, P39: 112). Ein gleiches Fazit kann auch hinsichtlich der *Gestaltungsplanpflicht* für bestimmte Parzellen gezogen werden. Obwohl in Affoltern *Gestaltungspläne* doch ab und zu eingesetzt werden, ist die *Gestaltungsplanpflicht* für die öffentlichen Behörden kein Thema, was wiederum als liberal geprägtes, passives staatliches Handeln interpretiert werden kann:

»Nein, da sind wir nicht dafür [Gestaltungsplanpflicht, Anm. L.D.]. [...] Ich weiß, dass viele Leute das gerne machen, aber ich finde, man kann mit den Investoren auch sonst reden, um ihnen das Gesamtbild zu zeigen und aufzuzeigen, dass eine bestimmte Entwicklung gesamthaft Sinn macht.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P22: 68)

Als zweites *optionales Steuerungsinstrument*, das in Affoltern in gewissen Fällen auch in einem stärker reaktiven Sinn benutzt wird, kann die *kommunale Planungs- und Baukommission* genannt werden. Diese Institution, als ständige Kommission konstituiert, verfügt über die Kompetenzen, für kleinere Bauprojekte Baubewilligungen direkt auszustellen. Relevant ist auf der Ebene der optionalen Policy-Instrumente jedoch nicht diese Routineaufgabe, sondern die Aufgabe der strategischen Beratung der kommunalen Exekutive. Bei größeren Bauprojekten – vor allem bei solchen, die mit optionalen Planungsinstrumenten realisiert werden sollen – dient die Kommission und insbesondere der als Berater tätige Architekt als »architektonisches Gewissen, [der] vor allem die ästhetischen und baulichen Details kontrolliert« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 73). Die Hinweise der Kommission dienen dann dem Gemeinderat dazu, mittels schriftlicher oder mündlicher Kommentare die Gesuchsteller von den zusätzlichen Ideen der Gemeinde bezüglich der Gestaltung des Neubaus zu überzeugen. Die Diskussion in der politischen Exekutive über den möglichen Ausbau dieser Kommission relativiert gleichzeitig ihren Einsatz als reaktives Gremium:

»Ob man dieses Gremium künftig erweitern will, das ist eine gute Frage und wird noch in der Exekutive diskutiert. Dann ginge es in Richtung Stadtbildkommission. Denn aktuell ist die meiste Arbeit das Bewilligen von konkreten, kleineren Projekten. Aber eigentlich müsste man 20 Prozent der Zeit in diese Bewilligungen investieren und 80 Prozent in strategische Fragen, die bis jetzt faktisch keine Rolle spielen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 73)

Als drittes *optionales Policy-Instrument* wird von den Interviewpartnerinnen und -partnern die Nutzung von *Architekturwettbewerben* genannt. Analog zu den *Gestaltungsplänen* werden diese in der liberalen Gangart der aktuellen öffentlichen Behörde nicht vorgeschrieben oder auch nicht durch die Gemeinde initiiert, sondern

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

vor allem von privaten Bauwilligen durchgeführt. Bei größeren Bauprojekten (wie zum Beispiel beim Neubau des *Einkaufszentrums Oberdorf*) »ist dann immer auch die Gemeinde in der Jury vertreten, und kann bei den Entscheidungen ihre Haltung miteinbringen« (private[r] AkteurIn, P39: 72). Als Hauptmotiv für die Durchführung von *Architekturwettbewerben* wird auf der privaten Seite die Vereinfachung des Bewilligungsprozesses genannt. Die Absicherung durch ein qualitätssicherndes Verfahren vereinfacht es, konsensfähige Lösungen für die Projekte zu erreichen:

»[...] [D]as braucht ein bisschen mehr Zeit als die Aldi-Schuhschachtel, aber schließlich finden sie so Mehrheiten, die das Projekt befürworten. Wenn sie nicht einfach eine Schuhschachtel hineinstellen, sondern mit der Architektur etwas in den Dörfern bewegen, das einen Mehrwert bringt, steigert das die Akzeptanz beim Bewilligungsentscheid.« (private[r] AkteurIn, P39: 72)

Weitere Policy-Instrumente

Als weitere Policy-Instrumente für die lokale Raumentwicklung dienen in Affoltern verschiedene Maßnahmen der Verkehrsplanung. Einerseits wird versucht, die privaten Bauwilligen bei größeren Bauprojekten – analog zu den Ausführungen der kommunalen Verkehrsrichtplanung – dazu zu bringen, einen gewissen Teil ihrer Grundstücke als Fahrrad- und Gehwege zur Verfügung zu stellen. Dies gelingt vor allem in Kombination mit Gestaltungsplänen, wobei es zu Aushandlungssituationen bezüglich einer höheren Ausnützung und der Höhe der Gebäude kommt, die durch einen Mehrwert an öffentlichem Raum gewährt werden (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 95).

Andererseits kommen im Ortszentrum zunehmend *Begegnungszonen* zum Einsatz, die der Aufwertung des Ortskerns für den Langsamverkehr dienen. Neben der Aufwertung der öffentlichen Räume schafft durch die Begegnungszonen Anreize für »die Autofahrerinnen und Autofahrer, auch im innerkommunalen Verkehr die Hauptverkehrsachsen zu benutzen, da diese Routen trotz Umwegen schneller sind« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 21).

Ferner war in der Untersuchungsperiode ein neues *Parkplatzreglement* in Planung, das explizit einen »liberalen Ansatz verfolgt« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 19). Ziel ist es, die Investorinnen und Investoren nicht mehr zu einer bestimmten Anzahl Parkplätze pro Liegenschaft zu verpflichten und somit auch die Fläche an öffentlichem Raum zu erhöhen.

»Wir wollen einen Investor nicht mehr zu [...] [einer bestimmten Parkplatzanzahl] nötigen, aber er soll sie immer noch bauen können – auch wenn er das in Bahnhofsnähe machen will. Zu starre Normen können immer auch ins Gegenteil verkehrt werden. Denn manchmal braucht es auch viele Parkplätze, weil im hohen Wohnsegment zum Teil zwei Autos vorhan-

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

den sind, obwohl im Alltag hauptsächlich der Zug benutzt wird.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 19)

In Affoltern wird nur ganz selten *Bodenpolitik* betrieben, wie die Interviewaussagen zeigen. Lediglich eine Liegenschaft – zentral und gleich neben dem Gemeindehaus gelegen – wurde in den letzten Jahren durch die öffentliche Hand gekauft. Es handelt sich dabei um alte Bausubstanz, die relativ günstig erworben werden konnte. Das Ziel hinter diesem Kauf war, »[sich] alle Optionen für eine potenzielle Erweiterung des Gemeindehaus [zu erhalten]« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P22: 84). Grundsätzlich wird Bodenpolitik – neben der (unter den Interviewpartnerinnen und -partnern verbreiteten) liberalen Haltung, dass die öffentliche Hand mit Bodenpolitik »den Markt verzerre« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 115) – vor allem aus finanziellen Gründen nicht als Instrument zur Raumentwicklung benutzt: Einerseits können »wir mangels finanzieller Masse [...] gar nicht sehr aktiv sein«, andererseits »würde durch den Finanzausgleich ein großer Teil der erworbenen Summe wieder an den Kanton zurückfließen« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P22: 91).

Seit dem größeren Wandel, ausgelöst durch Neuwahlen der kommunalen Exekutive im Jahr 2006, wird als weiteres Policy-Instrument in Affoltern vermehrt mit privaten Bauwilligen sowie Grundeigentümerinnen und -eigentümern das *unverbindliche* und *informelle Gespräch* gesucht. Dies gilt vor allem für Gespräche mit Bauwilligen, die im Rahmen regulärer Bauverfahren ein Neu- oder Umbauprojekt entwickeln wollen. Die Motivation hinter diesen Gesprächen, die je nachdem von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bauverwaltung oder von Mitgliedern der kommunalen Exekutive geführt werden, gründet auf der Tatsache, dass die Gemeinde ihre Mitspracherechte in Bauprojekten in den regulären Baueingabeverfahren und ab einem bestimmten Entwicklungsrad eines Projektes ganz grundsätzlich als klein wahrnimmt: »Da müsste auf der Stufe des Baurechts diskutiert werden. Und da ist der Arm der Gemeinde ziemlich kurz – das ist Polizeirecht.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 55) Aufgrund dessen machte man es sich von Seiten der politischen Exekutive zum Ziel, bereits möglichst früh mit Bauwilligen oder mit den Besitzerinnen respektive Besitzern von strategisch wichtigen Liegenschaften Kontakt aufzunehmen, deren Bauabsichten zu erfahren und auch Anreize zur Planung aufzuzeigen.

»Ich verstehe unter Politik, dass man den Überblick hat und dass man den Leuten frühzeitig sagt, wenn ihr Gebiet in den Fokus kommt und was wir uns dort vorstellen können. Zum Beispiel können wir uns vorstellen, dass die Seewadelstraße in 20 Jahren vierstöckig bebaut ist. Da sagen die Leute immer, das sei ja wahnsinnig, es habe dort doch so schöne Häuser. Es muss ja niemand bauen, aber die Möglichkeit dazu muss bestehen und die Leute müssen die kennen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P22: 60)

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Diese Gespräche laufen – da teilweise noch keine Baugesuche bestehen – häufig im informellen Rahmen ab. Es wird versucht, den Privaten »Ideen auf den Weg zu geben, Möglichkeiten aufzuzeigen, Gestaltungsmöglichkeiten [zu] zeigen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 85) Dabei wurden auch schon die Eigentümerinnen respektive Eigentümer von Nachbargrundstücken eingeladen, um ihnen das Entwicklungspotenzial einer gemeinsamen Planung oder auch nur einer gemeinsamen Tiefgarage aufzuzeigen.

Am wichtigsten scheinen solche Gespräche vor allem bei Projekten im Stockwerkeigentum und bei der Entwicklung einzelner Parzellen zu sein, in denen die Angaben der BZO stark ausgereizt werden sollen. Die Bauherrschaft bei Stockwerkeigentumsprojekten »machen immer Druck, wollen sofort bauen. Und dann haben sie keine Zeit für eine seriöse Planung. Dies kommt daher, als das bereits mit dem Verkauf der Wohneinheiten begonnen wird, bevor die Baubewilligung überhaupt steht.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 55)

Das starke Ausreizen der BZO ist für ein Mitglied der kommunalen Exekutive (P23: 83) immer auch »ein Zeichen, dass jemand ein finanzielles Interesse hat«. In solchen Fällen bewirkt das Aufzeigen der Potenziale einer gemeinsamen Planung bei den Anrainern ein Umdenken. »Mein Angebot, die Nachbarbesitzer im Namen der Gemeinde mit an den Tisch zu holen«, brachte in einem bestimmten Fall die gemeinsame Überbauung und »somit vierzehn statt nur vier Wohneinheiten« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P23: 83).

Solche informellen Gespräche finden auch mit Vertreterinnen und Vertretern größerer Investorengruppen statt. In diesen Fällen geht es jedoch eher darum, die Planungsabsichten zu erfahren, um auch die Nachbarliegenschaften entsprechend zu planen oder deren Eigentümerinnen und Eigentümer von einer passenden Planung zu überzeugen. »Es geht darum, dass man einheitlich planen muss und kann. Wenn dies gelingt, dann lassen wir die Projekte laufen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 49)

»Es gibt natürlich Vorteile, wenn man sich bereits zum zweiten oder dritten Mal sieht und ein Projekt entwickeln will. Man merkt, wie die Gegenseite tickt, was die Überlegungen und Präferenzen sind. Man kommt so relativ schnell sehr weit. Die Investoren sehen, dass für die Gemeinde der Außenraum, die Erschließung und die Gestaltung wichtig sind. So hat man große Chancen, das Projekt durchzubringen. Beim zweiten oder dritten Projekt braucht es nicht mehr so viele Sitzungen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P24: 83)

Die Handlungsidee hinter diesem Netzwerk- und Gesprächsgedanken sieht auf den ersten Blick reaktiv aus. Die Interviewaussagen zeigen jedoch stark liberal geprägte, passive Handlungsroutinen, denn »es sind natürlich immer Eigeninteressen berührt. Wenn jemand nicht bauen will, obwohl sich sein Grundstück für eine Entwicklung anbieten würde, dann will er halt nicht.« (Mitglied der kommunalen Ex-

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ekutive, P22: 126) Die Gespräche basieren demzufolge immer auf der Idee, »die Leute etwas Gescheites machen zu lassen. Ihnen Anreize und Optionen aufzuzeigen« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P22: 25). Es werden daher auch keine schriftlichen Protokolle verfasst oder Abmachungen getroffen. Es geht den Behörden in Affoltern bei diesen Gesprächen nicht in erster Linie um das Durchbringen öffentlicher Planungsideen.

»Ich habe das Gefühl, dass man gar nicht groß hebeln muss. Wir sind im Gespräch mit den Investoren und sagen ihnen, was wir uns vorstellen. Die sind clever genug, um diese Forderungen mitzunehmen und in ihre Pläne einzubauen. Wir stehen nicht auf Konfrontationskurs.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P22: 82)

5.6.3 Fazit: Passive lokale *Governance* in Affoltern

Die Handlungsrationale hinter der Wahl und Nutzung raumwirksamer Policy-Instrumente in Affoltern teile ich zusammenfassend als passiv ein – jedoch nicht hauptsächlich aufgrund fehlender Ressourcen, sondern vielmehr mit einem liberalen Grundverständnis für lokale raumordnende Prozesse. Liberale Handlungsrationale prägen neben der passiven Nutzung der regulären Instrumente auch die doch relativ häufig genutzten optionalen und weiteren Instrumente. So dienen die *BZO, Gestaltungspläne*, aber auch die stattfindenden *informellen Gespräche* hauptsächlich dem Aufzeigen von baulichen Anreizen und Möglichkeiten. Die Behördenvertreterinnen und -vertreter versuchen dabei, nur in Ausnahmefällen auch reaktiv zu intervenieren – und hier vor allem dann, wenn es um die angepeilten Verbesserungen der lokalen Verkehrsinfrastruktur geht. *Bodenpolitik* betreiben die kommunalen Verantwortlichen ebenfalls praktisch nicht, eine Ausnahme ist die Sicherung des Grundstücks zum potenziellen Ausbau des Gemeindehauses.

5.7 EIN ÜBERBLICK ÜBER DIE TREIBER DES WACHSTUMS IM OBERWALLIS

Das *Oberwallis* liegt inmitten der Walliser Alpen und ist seit Jahrhunderten eine strategisch wichtige Region als Transitroute zwischen der Nordschweiz und Italien via die Alpenpässe Lötschberg, Simplon, Furka oder Grimsel. Bekannt sind die größten Orte des Oberwallis (Brig, Naters und Visp) vor allem durch den Tourismus respektive durch ihre Funktion als Hauptzugangs- und Umsteigeorte auf der Reise in die bekannten Bergwelten von Zermatt, Saas Fee, Bettmeralp, Riederalp, der Aletschregion oder der Tallandschaft Goms. Die drei Gemeinden in der Walliser Talsohle sind jedoch seit Langem nicht nur Verkehrsknotenpunkte, sondern

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

auch bedeutende Arbeitsorte. Visp wurde bereits Anfang des letzten Jahrhunderts mit der Ansiedlung der Chemie- und Pharmafabrik Lonza zum Industriestandort und somit zu einem der wichtigsten Arbeitsorte des ganzen Wallis. In Brig sind die Werkstätten der drei ansässigen Eisenbahngesellschaften SBB, BLS und Matterhorn-Gotthard-Bahn angesiedelt. Naters, auf der Sonnenseite des Tales gelegen, ist seit jeher ein beliebter Wohnort für Menschen, die in den beiden arbeitsplatzreichen Gemeinden Visp und Brig arbeiten.[53]

Heute ist das Oberwallis rund um den (durch die wichtiger werdende Stellung Visps zunehmend umstrittenen) Hauptort Brig und die ebenfalls zentral gelegenen Gemeinden Visp und Naters eine zunehmend urbanisierte und hinsichtlich ihrer Bevölkerungszahlen stark wachsende Region, die vor allem mit ihren guten Verkehrsanschlüssen, den zentralörtlichen öffentlichen Einrichtungen sowie den vielen Arbeitsplätzen Zentrumslasten trägt. Viele Bewohnerinnen und Bewohner der umliegenden Alpentäler zieht es nicht mehr nur zum Arbeiten, sondern auch zum Wohnen in die Gemeinden auf dem Talboden. Gleichzeitig entwickelten sich die Gemeinden mit nahem Bahnanschluss an das nationale Fernverkehrsnetz in den letzten Jahren auch immer mehr zu Pendlergemeinden in immer größer zu denkenden Metropolräumen. Der Grund dafür ist die Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels im Sommer 2007.[54] Die Reisezeiten nach Bern bieten, mit etwas unter einer Stunde, eine deutlich schnellere Fahrzeit und ab Visp nunmehr direkte Verbindung zum wichtigen Arbeitsmarkt in die Metropolraum-, Kern- und Landeshauptstadt Bern. Ein zusätzliches Phänomen des neuen Eisenbahntunnels ist – mehr in Visp als in Naters und Brig – die zunehmende Wichtigkeit der Gemeinden als

53 Neue Zürcher Zeitung (2002): *Herrenhäuser, Heustadel und Langhaarziegen – Rundgang in Naters, dem grössten Walliser Dorf* (06.06.2002). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/article857PF-1.399149 [Zugriff: 27.07.2016].

54 Neue Zürcher Zeitung (2010): *Der Lötschberg-Basistunnel als Katalysator* (19.11.2010). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/der-loetschberg-basistunnel-als-katalysator-1.8424188 [Zugriff: 27.07.2016]; vgl. auch Neue Zürcher Zeitung (2014): *Immer mehr Land für Pendler* (24.02.2014). Online: www.nzz.ch/aktuell/schweiz/immer-mehr-land-fuer-pendler-1.18249742 [Zugriff: 27.07.2016].
Neue Zürcher Zeitung (2007): *Das Wallis tritt definitiv der Schweiz bei* (10.12.2007). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/das-wallis-tritt-definitiv-der-schweiz-bei-1.596887 [Zugriff: 27.07.2016];
Neue Zürcher Zeitung (2012): *Lötschberg-Basistunnel gibt Walliser Tourismus Schub* (21.09.2012). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/loetschberg-basistunnel-verleiht-walliser-tourismus-fluegel-1.17633819 [Zugriff: 27.07.2016].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Ziel für Tagestouristen.[55] Naters hingegen war schon immer auch eine – im Vergleich zu anderen Walliser Gemeinden zwar kleine – Tourismusgemeinde, ist doch direkt von der Talsohle das Skigebiet respektive die Wanderregion Belalp mit Bus und einer Luftseilbahn zu erreichen.

5.8 VISP – »INDUSTRIEORT UND NEUER EISENBAHNKNOTENPUNKT«

5.8.1 Übersicht über die Gemeinde

Der Aufbau der politisch-administrativen Behörden

Die kommunale Exekutive weist in Visp neun Mitglieder auf, von denen der Gemeindepräsident mit 50 Stellenprozenten angestellt ist.[56] Die anderen acht Mitglieder arbeiten nebenamtlich, deren Pensen werden nicht genau beziffert. Der Gemeindepräsident ist neben der Vertretung der Gemeinde nach außen hauptsächlich für die Finanzen, die Verwaltungsorganisation und für personelle Entscheidungen und Führung zuständig. Für die hier relevanten Bau- und Planungsprozess ist auf der politischen Seite einerseits der Vorsteher für Bau-, Verkehrs- und Raumplanung und andererseits der Vorsteher für Hochbau zuständig. Die Bauverwaltung verfügt nicht über eine Stelle, die hauptsächlich strategische Planungsarbeit leistet, und kann demnach als wenig professionalisiert bezeichnet werden. Die politische Legislative der Gemeinde Visp ist im Rahmen der Urversammlung organisiert, die normalerweise zweimal jährlich stattfindet.

Kontextinformationen und Geschichte

Die Walliser Gemeinde Visp weist rund 7.000 Einwohnerinnen und Einwohner auf und liegt im Oberwallis.[57] Das Gemeindegebiet befindet sich teilweise in der Talsohle des Rhône-Tals, überwiegend jedoch an den steilen Berghängen zu den Walliser Alpen im Süden. Die Topografie und die (Industrie-)Geschichte prägen bis heute die Siedlungslandschaft der Gemeinde. Erstere macht eine Bebauung der

55 Neue Zürcher Zeitung (2003): *Zürich-Zermatt in drei Stunden* (10.09.2003). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/article935AX-1.301290 [Zugriff: 27.07.2016].

56 Gemeinde Visp (2006): *Organisationsreglement der Gemeinde Visp*. Online: http://www.visp.ch/onlineschalter/reglemente/files2//org-regl_06.pdf [Zugriff: 15.05.2014]; Website der Gemeinde Visp (2014). Online: http://visp.ch/gemeinde/exekutive/gemeinderat.php [Zugriff: 15.05.2014].

57 Website der Gemeinde Visp (2014). Online: http://www.visp.ch [Zugriff: 29.06.2014].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Hänge mehr oder weniger unmöglich. So sind dann diese Bergflanken bis auf einige Einfamilienhäuser auch mit Lawinenschutzwald bewachsen. Da die flachen Gemeindegebiete erst Ende des 19. Jahrhunderts entsumpft werden konnten, liegt der historische Ortskern leicht erhöht am Rand des Tales. Die entsumpften Gebiete wurden aufgrund der sich 1907 ansiedelnden Chemiefirma Lonza zum immer größeren Industriegebiet, das bis heute besteht. Das Wachstum der Gemeinde zum regionalen Arbeitsplatzzentrum im letzten Jahrhundert ließ auch die Siedlungsfläche weiterwachsen. Die Gebiete zwischen Bahnlinie und Fluss wurden nach weiteren Rôhne-Korrekturen zunehmend bebaut. An gleicher Stelle befinden sich auch die letzten größeren Bauzonenreserven der Gemeinde. Die SBB-Bahnlinie durchschneidet die Gemeinde von Ost nach West, während die Linie der Matterhorn-Gotthardbahn in Richtung Zermatt das Ortszentrum in südlicher Richtung umfährt.

Die Bahn ist mit Bau und Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels der wichtigste Treiber für die aktuellen, wieder deutlich stärkeren Wachstumstendenzen der Gemeinde Visp. Heute liegt die Gemeinde in Pendlerdistanz zu Bern und zur Region rund um Thun, was für viele Walliserinnen und Walliser laut den Interviewaussagen Grund genug ist, wieder in ihrer Heimat zu wohnen, obwohl sich ihre Arbeitsstelle im Kanton Bern befindet.[58] Ferner ziehen auch immer mehr Personen aus den Walliser Bergtälern aufgrund der besseren Infrastruktur nach Visp.

Aktuelle politische Agendaziele

Die aktuellen politischen Agendaziele sind in Visp (noch) nicht in Strategiepapieren oder Legislaturzielen definiert (ein Masterplan befindet sich zum Erhebungszeitraum in Bearbeitung). Sie entsprechen somit grundsätzlich den Interviewaussagen und nur in Teilen den ersten Entwürfen der Masterplanung.[59] Die zuvor erwähnten Einschränkungen durch das im Talkessel gelegene Siedlungsgebiet, das stetige Wachstum durch den neuen Bahnanschluss sowie die Zuwanderung aus den Alpen-

58 Neue Zürcher Zeitung (2010): *Der Lötschberg-Basistunnel als Katalysator* (19.11.2010). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/der-loetschberg-basistunnel-als-katalysator-1.8424188 [Zugriff: 27.07.2016];
Neue Zürcher Zeitung (2012): *Lötschberg-Basistunnel gibt Walliser Tourismus Schub* (21.09.2012). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/loetschberg-basistunnel-verleiht-walliser-tourismus-fluegel-1.17633819 [Zugriff: 27.07.2016];
Neue Zürcher Zeitung (2003): *Zürich-Zermatt in drei Stunden* (10.09.2003). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/article935AX-1.301290 [Zugriff: 27.07.2016].

59 Gemeinde Visp (2013): *Masterplan Visp: Urbanes Bekenntnis – Unterlagen zur Medienkonferenz*. Online: https://www.rw-oberwallis.ch/data/Ressources/1369144301-2013.05.21_Masterplan_Visp.pdf [Zugriff: 31.07.2014].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

tälern zeigen sich auch bei den Agendazielen der Gemeinde. Zusätzlich ist ein weiteres Einzonen aufgrund kantonaler Vorgaben nicht mehr möglich.

Der Fokus auf die Zentrumsentwicklung mittels dichteren Bauens ist laut Interviewaussagen die logische Konsequenz. Generell steht die gute Lebensqualität und in Zukunft urbanes Wohnen im Vordergrund der Ziele. Die Einkaufsmöglichkeiten im Ortszentrum sollen dazu noch verbessert werden, wobei vor allem die Aufwertung des etwas in den Hintergrund getretenen historischen Ortskerns im Süden des Zentrums vorangetrieben werden soll. Dabei sollen in Zukunft auch höhere Bauten mit bis zu sieben Stockwerken möglich sein. Gleichzeitig soll nach Wegen gesucht werden, wie Bauten, mit nicht optimaler Ausnutzung der Bauzonen, in Zukunft verhindert werden können (wie Einfamilienhäuser in Zonen, in denen dreistöckig plus Attikageschoss gebaut werden könnte). Nördlich des Bahnhofs soll ein Leuchtturmprojekt, zum Beispiel in der Form eines Innovationsparks oder eines Dienstleistungscampus eine neue, städtischere Identität und eine Verbindung zwischen Bahnhof und dem angrenzenden Industriegebiet der Lonza schaffen.

Die neuen Bauten sollen einerseits eine Verschiebung von Eigentum hin zu Mietverhältnissen ermöglichen, was den neu zuziehenden Bevölkerungsschichten entgegenkommen soll. Andererseits gilt es, die Altbauten möglichst zu ersetzen. Alle Ziele dienen auch der Stärkung als regionales Zentrum, wobei immer auch die Standorterhaltung der Lonza als wichtiges Ziel genannt wird. Die Gemeinde Visp ist von den über 3.000 Arbeitsplätzen abhängig. Ein letztes Ziel ist die kollektive Erarbeitung eines Masterplanes »Visp 2020«, der seit 2011 unter Federführung eines Zürcher Entwicklungsbüros kooperativ vorangetrieben wird.

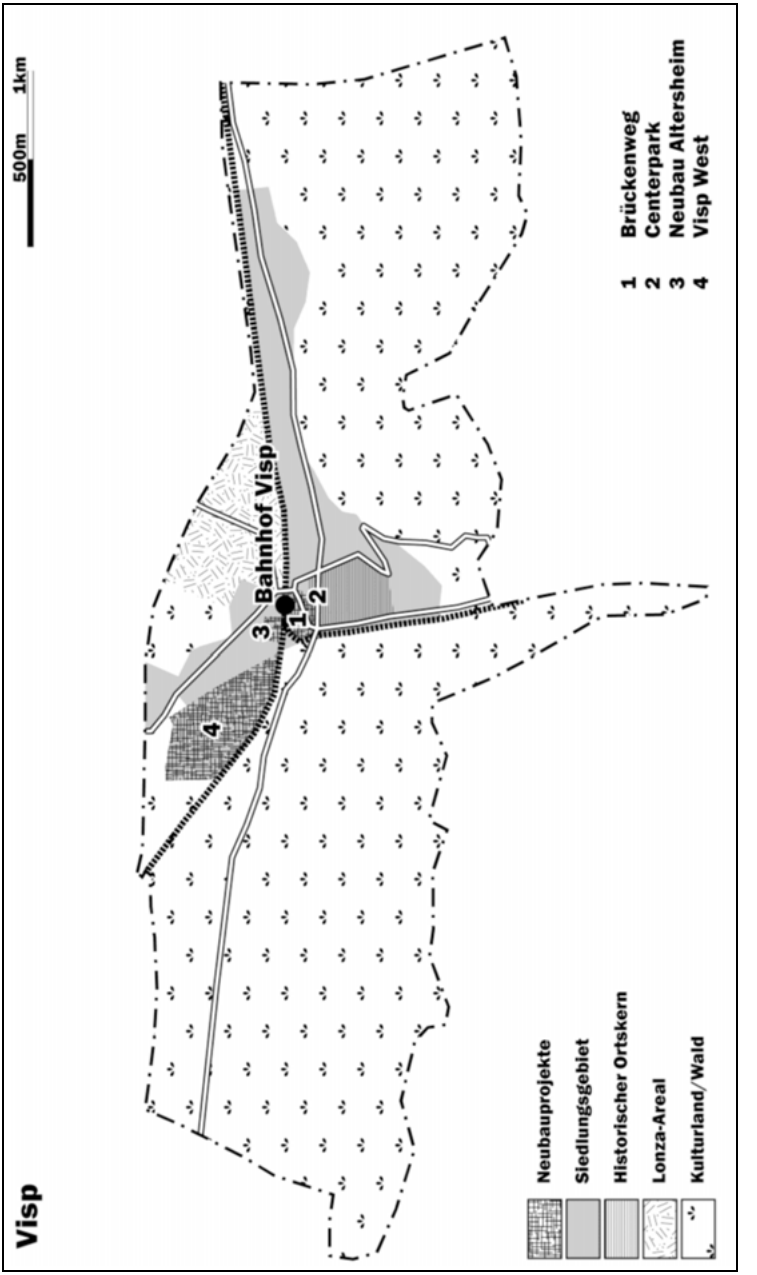
Die Erarbeitung der kommunalen politischen Agendaziele

Vor der substanziellen Überarbeitung des *Bau- und Zonenreglements* (BZR)[60] in den letzten zwei Jahrzehnten war die Rolle der Gemeinde Visp als Arbeitszentrum und damit auch die politischen Ziele relativ klar, ohne dass explizite Diskussionen innerhalb der politischen Behörden, oder zwischen Exekutive, Verwaltung und der Bevölkerung geführt wurden. »Die Rolle als etwas grauer Industrieort und Kleinstadt im Oberwallis wurde implizit von allen geteilt. Die vielen Nationalitäten und Arbeitsplätze führten zum weltoffenen und unternehmerischen ›Visper Geist‹.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 29) Die eigentliche »Orientierungslosigkeit der Gemeinde war damals noch kein Thema, obwohl sie hinsichtlich raumordnungspolitischen Themen offensichtlich war« (private[r] AkteurIn, P43: 12).

60 Gemeinde Visp (2008): *Bau- und Zonenreglement (BZR)*. Online: http://www.visp.ch/onlineschalter/reglemente/files2//baureglement_new.pdf [Zugriff: 30.07.2014].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abbildung 14: Übersichtskarte Visp



Quelle: eigene Karte (Kartengrundlage: swisstopo Landeskarte 1:25.000, Google Maps; © Lineo U. Devecchi).

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Eine erste öffentliche Diskussion fand innerhalb der Behörden statt, als sich in den 1990er Jahren das Ortszentrum hinsichtlich der Belebung zunehmend zu leeren begann, da außerhalb neue Einkaufszentren gebaut wurden. »Das Blumenkonzept und der Pürumarkt [der Bauernmarkt] sind die Resultate dieser Diskussion.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 33) Die Antizipation der NEAT brachte dann die Überarbeitung des BZR und somit auch erstmals öffentliche Diskussionen mit der Bevölkerung – die sich aber auf die Urversammlung zur Verabschiedung des BZR beschränkten.

Die Entwicklungen der letzten Jahre, die als »Fremdbestimmung durch die ökonomische Entwicklung und die privaten Investoren im Zentrum« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 36) wahrgenommen wird, machte dann das Projekt der *Masterplanung* möglich – wobei erstmals auch ein breiteres Netzwerk an politischen, administrativen und privaten Akteurinnen und Akteuren Teil der Erarbeitung der kommunalen politischen Agendaziele ist. Zudem schafft das mit der Organisation dieses Prozesses beauftragte Planungsbüro, das »nicht aus der Region ist, [...] noch einen etwas anderen Blick auf Visp und ermöglicht Vergleiche unseres Potenzials mit anderen oder ähnlichen Gemeinden.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 19)

5.8.2 Die Form der lokalen *Governance* in Visp

Reguläre Policy-Instrumente

Für die interviewten Personen aus Visp ist »das kommunale Bau- und Zonenreglement (BZR) im Alltag das wichtigste Policy-Instrument zur Kontrolle und Steuerung raumordnender Entscheidungsprozesse« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 64; vgl. auch MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 44). Das BZR wurde in den letzten beiden Dekaden zum ersten Mal seit der Erarbeitung von raumplanerischen Grundlagen in den 1950er Jahren komplett überarbeitet (Mitglied der kommunalen Exekutive, P32: 13).

Die Kernpunkte dieser Überarbeitung waren eine generelle Überprüfung, eine leichte Erhöhung der vorhandenen Ausnutzungsziffern sowie die Schaffung von raumplanerischen Grundlagen für das damals neu geplante Quartier *Visp West* – wo Land, das zuvor landwirtschaftlich genutzt wurde, zur späteren Überbauung unter anderem per *Quartierplan* arrondiert, umgezont und erschlossen wurde. Trotz der Anpassungen der Ausnutzungsziffern in vielen zentralen Arealen weist Visp immer noch relativ geringe mögliche Bauhöhen und -volumen auf: »Brig und Naters haben W5, W6, W7. W4 ist bei uns sozusagen das höchste, was möglich ist. Ein kleiner Teil ist W5.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 27) Diese Tatsache scheint immer häufiger als Problem wahrgenommen zu werden:

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY-NC-ND

»Es ist wirklich so, dass seit dem NEAT-Bau vermehrt institutionelle Anleger nach Visp kommen, was zuvor nicht so der Fall war. Und diese sagen schon, dass die Ausnützung gegenüber anderen Orten in der Region mit hauptsächlich W3 sehr tief ist. Wir überlegen die Erhöhung dieser Ziffern, auch um zukünftig verdichten zu können.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 56)

Deswegen wird eine Erhöhung der Ausnutzungsziffern und Bauvolumen aktuell bei der Erarbeitung des Masterplanes ebenfalls thematisiert, zum Beispiel anhand der alten Bausubstanz an der Bahnhofstraße, die teilweise noch unter Heimatschutz steht.

Die Maxime der Nutzung des BZR war vor der Überarbeitung die, dass »eigentlich das gebaut werden sollte, was man bei Einhalten der Regeln bauen konnte, und das, was die privaten Bauwilligen bauen wollten« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 41). Diese durch die liberale Maxime geprägte, passive Praxis hat sich auch seit dem Inkrafttreten des neuen BZR nicht geändert: »Wir prüfen hauptsächlich und vornehmlich die materiellen Vorschriften gemäß *BZR*. Wenn diese vom Bauprojekt erfüllt werden, wird die Baubewilligungen erteilt.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 60) Die Idee eines solchen Handelns resultiert auch aus dem Argument der »sakrosankten Gestaltungsfreiheit, beruhend auf dem individuellen Grundeigentum. Darum sind [die Mitsprachemöglichkeiten] beim einzelnen Grundeigentümer – das ist klar – [...] gleich Null« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P32: 84).

Nicht nur hinsichtlich der Erteilung der Baubewilligungen zeigen die Visper Behörden ein bauherrenfreundliches Verhalten. Denn »wenn jemand ein Projekt einreicht, sagen wir eigentlich nie ›Das geht nicht!‹, sondern wir suchen immer Lösungen, mit denen das Projekt rechtskonform abgewickelt werden kann« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 128). Dies liegt auch daran, dass der jetzige Baukommissionspräsident ein Ingenieur und Macher ist, dem man »sich als Verwaltung auch teilweise etwas kritischer gegenüber positionieren könnte« (ebd.).

Diese passive Praxis mit liberaler Prägung stößt aus Sicht von befragten Personen aus Verwaltung und Exekutive in den letzten Jahren zunehmend auf einen gewissen Widerstand, der auf der Beobachtung der aktuellen Siedlungsentwicklung gründet. Denn »es besteht die Schwierigkeit, dass in W3- und W4-Zonen Einfamilienhäuser gebaut werden – auch da wir keine Mindestausnutzungsziffer kennen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 27) Die angestrebte Verdichtung nach liberalem Prinzip, also das privat geplante Auffüllen der Bauzonen aufgrund der steigenden Bodenpreise und der besseren Rendite, funktioniert so aus Sicht der Befragten nicht. Das gleiche Problem gibt es in Gewerbezonen:

»Da kommt eine Firma, die betont, wie viele Arbeitsplätze sie hier hat. Dann kommt sie mit einer Baubewilligung für ein einstöckiges Gewerbegebäude, das dem Baureglement ent-

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

spricht und rechtlich in Ordnung ist. Was will man da machen? Irgendwo in der Verfassung ist ja noch das Grundeigentum geschützt. Man hat da also keine Möglichkeit, die Bauherren zur Verdichtung zu zwingen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P32: 141)

Denn, und das zeigt dieses Zitat auch, die Gemeinde Visp ist bis zu einem gewissen Punkt abhängig von den institutionellen Anlegern und den Bauwilligen mit großem Grundbesitz. Und Gewisse »arbeiten nur nach Rendite. Ein Grundeigentümer mit viel Land sagte einmal: ›Ich baue so, wie es den Leuten gefällt, denn meine Liegenschaften werden gekauft, ob das nun der Auffassung der Gemeinde entspricht oder nicht‹.« (MitarbeiterIn der Verwaltung, P33: 150) In solchen Fällen versucht die Gemeinde teilweise, Einfluss zu nehmen – allerdings mit wenig Aussicht auf Erfolg. Denn »das muss alles im Rahmen der Gesetzgebung sein, sonst hat man vor Gericht keine Chance, wenn der Eigentümer einen Entscheid weiterzieht.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 58)

Die liberal geprägte passive Haltung der öffentlichen Behörden zeigt sich auch darin, dass das BZR als Grundlage für praktisch alle neueren, auch größeren Überbauungen hinzugezogen wird. Dabei hofft man aus Sicht der Verwaltung immer auch auf positive Vorbilder, die von bestimmten privaten Grundeigentümerinnen und -eigentümern gebaut werden. Diese Strategie ging im Falle der neuen Entwicklungen im Zentrum – mit der Vorbildwirkung des Architekturwettbewerbes für den *neuen Bahnhof* – auf: »Da waren immer wieder die gleichen Architekten überzeugend tätig, nahmen auf bereits realisierte Projekte Bezug. Das ist heute als Gesamtgefüge stimmig und sichtbar.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 52) Die passive Rolle der Gemeindeverantwortlichen wird aber auch klar, denn für einen Mitarbeiter der kommunalen Verwaltung (P52: k.A.) »war auch viel Glück im Spiel. Glück, dass diese Bauten gut gestaltet wurden mittels den regulären Planungsinstrumenten«.

In *Visp West* hingegen ging die Rechnung nicht auf:

»Wir haben zwei größere Überbauungen in *Visp West*: Die eine ist bereits im Bau, W3 mit vier Blöcken, die anderen Bauherren erhalten nächste Woche die Baubewilligung. Hätte diese Entwicklung früher stattgefunden, wäre dies eventuell wegweisend gewesen. Dann hätten diejenigen, die nun Fertig-Einfamilienhäuser gebaut haben, ihre Vorhaben vielleicht noch einmal überdacht.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 60)

Heute zeigt sich, dass die in den letzten Jahrzehnten prägende, liberale Handlungsmaxime der öffentlichen Behörden, aus Sicht der Verwaltung, der Exekutive, aber auch wichtiger privater Investorengruppen (wie die Lonza-Pensionskasse), in Relation zum bestehenden Wachstumstrend nicht mehr angebracht ist: »Heute ist das *BZR* rechtsgültig, aber eigentlich bereits veraltet, weil es der aktuellen Dynamik nicht standhält.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P32: 13) Diese Erkenntnis

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

führte zur gemeinsamen Idee, die bereits geschilderte *Masterplanung* für Visp kooperativ zu erarbeiten.

Ähnliches gilt für die Absicht der Bauverwaltung, die Verfahren, die zur Baubewilligung führen, in Zukunft dahingehend zu ändern, dass eine gewisse Mitsprache der Bauverwaltung möglich wird. Mittels der Vorgespräche, die früh im Planungsprozess zwischen den Bauwilligen und der Bauverwaltung erfolgen und zukünftig vorgeschrieben sein sollen, versuchen die Behörden seit wenigen Jahren, »mit Reden ihre Sicht auf private Projekte einzubringen« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 112). Folgende Aussage zeigt dieses Prozedere, relativiert die Handlungsmotivation der Steuerung aber gleichzeitig in liberaler Manier:

»Was wir vom Bauamt aus nun immer mehr machen ist Folgendes: Wenn wir eine Anfrage bekommen, bitten wir zunächst um eine Skizze. Diese wird dann von der Bausekretärin, die auch Architektin ist, und mir, mit den Gesuchstellern besprochen. Man schaut das möglichst früh an, bevor eine gewisse Vorstellung im Kopf entsteht und der Planungsprozess bereits ausgelöst wurde. Man beurteilt also die Abstände, Volumen und die Ausnützung. So versuchen wir das etwas zu steuern. [...] Auf der anderen Seite sind wir nicht die Planer, wir sind die Baubewilligungsbehörde. Wir können also nicht nur aufgrund der Architektur eine Bewilligung verweigern.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 72)

Optionale Policy-Instrumente

Als erstes und wichtigstes *optionales Policy-Instrumente* kommen in Visp die *Quartierpläne* zum Einsatz. Diese dienen vor allem der Arrondierung und Erschließung von Grundstücken, die durch das spezielle Walliser Erbteilrecht von Generation zu Generation tendenziell immer fragmentierter werden (private[r] AkteurIn, P43: 17). Die *Quartierpläne* sind im Wallis gleichzeitig auch das wichtigste Instrument der Sondernutzungsplanung (vgl. Art. 5 der Bauverordnung des Kantons Wallis).[61] *Quartierpläne* stellen demnach erstens die Grundlage für die einfachere räumliche Organisation und Abwicklung des regulären Baurechts dar (wie zum Beispiel im Fall der Grundstückarrondierung in *Visp West*). Zweitens werden sie für komplexere Planungstätigkeiten auch benutzt, um vom regulären Baurecht abzuweichen (z.B. um höhere Gebäudehöhen und Volumen respektive geringere Grenzabstände zu erreichen, wie im Fall des zentral neben dem Bahnhof gelegenen Projektes *Centerpark*) oder um dem regulären Baurecht bestimmte Zusätze hinzuzufü-

61 Kanton Wallis (1996): *Bauverordnung*. Online: https://apps.vs.ch/legxml/site/laws_pdf.php?ID=1286&MODE=2 [Zugriff: 30.07.2014]; vgl. auch Kanton Wallis (1996): *Baugesetz*. Online: https://apps.vs.ch/legxml/site/laws_pdf.php?ID=1042&MODE=2 [Zugriff: 30.07.2014].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

gen. Beide Nutzungsrationale sind für Visp unterschiedlich zu interpretieren, wenn es um die Darstellung der Handlungsmotive der kommunalen Behörden geht – wobei erstere Variante und deren Herausforderungen bei einem liberalen Umgang mit den Bauwilligen bereits im letzten Teilkapitel behandelt wurden.

Werden *Quartierpläne* in Visp zur größeren Ausnutzung bestimmter Parzellen benutzt, so ist das hauptsächliche Ziel der lokalen Behörden »das Entgegenkommen gegenüber den privaten Akteurinnen und Akteuren – was schließlich auch den Realisierungserfolg eines Projektes positiv beeinflusst und den Standort Visp attraktiver macht« (private[r] AkteurIn, P41: 55). Mit *Quartierplänen* wird es möglich, »Inseln im *BZR* zu schaffen und technische Standards zu setzen. Für komplexere Projekte, bei denen man nicht bis zur nächsten *BZR*-Revision warten will, ist es das einzige mögliche Instrument« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P32: 75). In diesen Zitaten sind bereits Anzeichen für die liberale Grundhaltung bei der Nutzung dieses Instruments zu sehen. Gleichzeitig geht es aber immer auch darum, die wirtschaftliche und finanzielle Situation der Gemeinde zu erhalten:

»Visp hat sich sehr stark für unser Projekt engagiert, hatte Interesse, den Standort Visp zu halten. Von der Gemeinde ist bei unserem Projekt nahe des Bahnhofs darum nie Widerstand gekommen. Als wir zum Beispiel die Gebäudehöhen anpassen mussten, waren sie nie dagegen. Auch in der Urversammlung, wenn der Gemeinderat hinter dem Projekt steht, war die Unterstützung groß.« (private[r] AkteurIn, P41: 55)

Die zweite mögliche Nutzung von *Quartierplänen*, die Präzisierung des bestehenden Baureglements für bestimmte Parzellen und Areale, wird erst seit kurzem betrieben und wurde durch die Entwicklungen in *Visp West*, die nicht den politischen Zielen der Gemeinde entsprachen, angestoßen.

»Wir haben noch gewisse Bodenreserven, der Bahn entlang Richtung Tunnel, neben Visp West. Da kann man Wohnen und Gewerbe machen. Die Burgerschaft wollte da ein- oder zweistöckige Gewerbebauten ermöglichen. Wir haben jedoch einen neuen Quartierplan geschaffen, der die Möglichkeit zur gewerblichen Nutzung in den ersten beiden Geschossen vorsieht, darüber aber Wohnungen erstellt werden müssen. Man muss da also mindestens dreigeschossig bauen, was auch einen gewissen Lärmschutz von der Bahn für Visp West ermöglicht.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 21)

Gestaltungspläne als Ergänzungen für *Quartierpläne* wurden in Visp bisher nicht eingesetzt. Der Grund dafür liegt in der in jedem Fall nur objektiv möglichen – und daher schwierigen und potenziell konflikthaften – Beurteilung der architektonischen Qualität:

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

»Gestaltungspläne sind für mich ein juristisches Unding. Über die Schönheit kann man streiten. [...] Der Quartierplan basiert hingegen auf viel griffigeren, messbaren Kriterien, wie Baulinien oder Grenzabständen. [...] Persönlich würde ich meinen – und das haben die Entwicklungen in Visp gezeigt – dass ein Quartierplan in vielen Fällen ausreicht und es gar keinen Gestaltungsplan braucht.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P32: 79)

Ein wichtiges Ziel der Masterplanung sieht die Erarbeitung von zusätzlichen Quartierplänen vor, die nicht nur für einzelne Parzellen, bereits bestehende Baukooperationen oder die Arrondierung von Grundstücken benutzt werden, sondern auch Anreize schaffen, über mehrere Parzellen zu planen und so Arealüberbauungen mit höheren Ausnutzungsanreizen zu ermöglichen. Folgendes Zitat verdeutlicht dies: »Gerade im alten Zentrum gibt es noch Flächen, die mit alten Gebäuden belegt sind. Das kann für mich nur noch über Gestaltungs- und Quartierpläne gehen. Also dass man nicht mehr einfach Parzellen einzeln überbauen kann.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 88)

Dieselbe Person plädiert aufgrund der schwierigen Besitzstrukturen, die in solchen Fällen entstehen, für eine stärkere, zukünftige Rolle der Gemeindeverwaltung:

»Also die ganze Komplexität der Kleinparzellierung und Mehreigentümer ist sehr schwierig. Und darum bin ich der Meinung, dass die Gemeinde in Zukunft den Lead übernehmen sollte. Man muss vermehrt versuchen, die Leute zusammenzubringen, die Planung zu initiieren und mitzufinanzieren.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 92)

Als weiteres *optionales Policy-Instrument* kommen in Visp *private* und *öffentliche Architekturwettbewerbe* zum Einsatz (zum Beispiel für den Neubau des *Altersheims* und des *Bahnhofs* sowie die privaten Projekte *Brückenweg* und *Centerpark*). Dabei fällt auf, dass ein einzelnes Architekturbüro viele – öffentliche wie private – Wettbewerbe für Entwicklungen im Zentrumsbereich gewann. Dies stellt in der Wahrnehmung einen Glücksfall dar, auf den man nicht von Anfang hatte setzen können:

»Hierfür [für den Bahnhof, Anm. L.D.] gab es ein Wettbewerbsprojekt, das durch dieses Büro gewonnen wurde. Sie konnten dann auch das Gebiet rund um den Bahnhof herum entwickeln [Altersheim, Brückenweg, Anm. L.D.]. Rein städtebaulich und von den Überlegungen her gab das einen gut gelungenen Zusammenhang. Und es ist auch eine gewisse Identität entstanden, indem man sieht, dass jemand das ganze Gebiet beurteilt und dann versucht die Gebäude und öffentlichen Räume zu gestalten. Wir wurden da als Verwaltung von den privaten Großprojekten getrieben und hatten Glück.« (MitarbeiterIn der kommunalen, P33: 36)

Weitere Policy-Instrumente

Als erstes *weiteres Policy-Instrument* soll hier die *Bodenpolitik* erwähnt werden. In Visp wird durch die kommunalen Behörden keine routinemäßige Bodenpolitik be-

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

trieben. Diese wird einerseits nicht als politisch erwünschte und notwendige Tätigkeit wahrgenommen, andererseits besitzt die Gemeinde praktisch kein Land, welches überhaupt noch überbaut werden könnte (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 106). Wer viel Land besitzt und damit auch *Bodenpolitik* betreibt, ist die Burgerschaft, die ihr Land im Baurecht an Bauwillige abgibt – wie im Fall des Quartiers *Visp West* beobachtbar (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 106). Für die lokale Bauverwaltung heißt das, dass sie gegenüber Burgerschaft und Mitgliedern, die Land im Baurecht erwerben, nur im regulären Bauverfahren gegenübertritt, was in genau diesem Quartier zu den bereits angesprochenen Konflikten führte. Die Burger wollten vor allem Einfamilienhäuser bauen, während die Gemeinde für dieses Quartier eigentlich eine dichtere, geschlossene Bauweise mit dreistöckigen Gebäuden vorsah, was auch an der großzügigen Parzellierung sichtbar wird (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 106). Die zu wenig griffigen Instrumente des BZR und die liberale Praxis der Vergabe von Baubewilligungen führten schließlich zum Bau vieler Einfamilienhäuser in *Visp West* und zum Einsehen, dass zukünftig griffigere Instrumente eingesetzt werden müssen – wie die zuvor beschriebenen, detaillierteren Bauvorschriften im Rahmen von *Quartierplänen* (Mitglied der kommunalen Exekutive, P32: 97).

Im Fall der Neuentwicklung des Bahnhofs, der durch die SBB vor allem hinsichtlich Kapazität, Sicherheit und Anschlussverbesserungen zur Matterhorn-Gotthard-Bahn neu geplant wurde, investierte die Gemeinde Visp rund zehn Millionen Franken an Steuergeldern. Dieses Geld wurde benötigt, um – nicht wie von den SBB vorgeschlagen – ein schlichtes, ein- oder zweistöckiges Aufnahmegebäude zu erhalten, sondern um den Bahnhof als städtebauliches Wahrzeichen zu akzentuieren. Mit diesem Objektkredit erreichten die Behörden die Aufstockung des SBB-Gebäudes und somit die Schaffung von Büroräumlichkeiten, die noch während der Projektierung an die zukünftigen Mietergesellschaften weiterverkauft werden konnten. Um an der Urversammlung die Unterstützung der Bevölkerung zu erhalten, wurde dieser Neubau durch den ehemaligen Gemeindepräsidenten als ökonomische Chance und Jahrhundertprojekt bezeichnet. Diese politische Entscheidung kann durchaus als reaktive Form der lokalen *Governance* bezeichnet werden, stellt jedoch einen absoluten Einzelfall in Visp dar.

Wenn es um die Gestaltung der öffentlichen Räume hinsichtlich der Neubauten im Zentrum ging, kam es teilweise zu Ausgleichszahlungen zwischen den privaten Akteurinnen und Akteuren sowie der Gemeinde. »Es wurden da auch Kompromisse geschlossen: Wenn wir später eine Ausnahme bezüglich des BZR benötigten, hat sich die Gemeinde nach diesen Zahlungsabmachungen nie quergelegt.« (private[r] AkteurIn, P41: 70) Möglich waren solche Kompromisse vor allem aufgrund der Zielkongruenz der Investorengruppen sowie der Gemeinde, was die Wichtigkeit dieser Entwicklungen für den Standort Visp und somit auch die attraktive Gestaltung des öffentlichen Raumes betraf.

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Netzwerke sowie formelle und informelle Gespräche, einerseits zwischen den Behörden und den Privaten, andererseits zwischen verschiedenen privaten Akteurinnen und Akteuren, finden in Visp ebenfalls statt und werden als Instrumente hinsichtlich raumrelevanter Prozesse benutzt. Einigermaßen regelmäßige formelle und informelle Gespräche zwischen den Behörden und Privaten werden zwischen der politischen Exekutive und der Standortleitung der Lonza geführt. Hier kommt es zu formellen halbjährlichen Treffen, bei denen die jeweils aktuellen Entscheidungen und Ausbau- oder Abbaupläne zur Sprache kommen. Gleichzeitig versucht die politische Exekutive mittels des Versprechens von speditiven Baubewilligungsverfahren, Visp auch als zukünftigen attraktiven Standort für die Lonza zu propagieren (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 86) – was es genau aus diesem Grund auch zu sein scheint (private[r] AkteurIn, P43: 26).

Zudem hat der aktuelle Gemeindepräsident als ehemaliger Filialleiter der örtlichen UBS einen relativ guten Kontakt zu vielen privaten Investorinnen und Investoren. Diese Netzwerke werden jedoch nicht primär für raumpolitische Entscheidungen genutzt, sondern eher zur Förderung des guten Klimas bezüglich der Situation des lokalen Gewerbes. Gleiches gilt für die Ausgabe von Eishockey-Tickets, wobei die Spiele des EHC Visp gute Anlässe zum Netzwerken sind (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 86/87).

Zwischen den verschiedenen privaten Akteurinnen und Akteuren bestehen ebenfalls breite Netzwerke. Diese können relevante Einflüsse auf raumgestaltende Prozesse haben, wie das Beispiel eines privaten Investors zeigt, der aufgrund persönlicher Kontakte das bereits bekannte Architekturbüro, das sich für den Bahnhof verantwortlich zeichnete, auch für seine zentrale Überbauung gewinnen konnte. Mit diesem Schritt konnte dann in persönlichen Gesprächen auch die Credit Suisse davon überzeugt werden, als Ankermieterin in das neu geplante Gebäude zu ziehen. Die Finanzierung war ein erster wichtiger Schritt auf dem Weg zur erfolgreichen Realisierung (private[r] AkteurIn, P42: 5).

Als weiteres Policy-Instrument nutzen die Visper Behörden die kantonalen Tätigkeiten im Bereich des Hochwasserschutzes (Rhône-Korrektur sowie Hochwasserdämme für den Fluss Vispa). Mit parallelen kommunalen Planungen konnte erreicht werden, dass die neu aufgeschütteten Dämme vor allem im Bereich des Quartiers Visp West als Erschließungswege des Langsamverkehrs ausgebaut werden konnten. Zudem zahlte der Kanton einen gewissen Anteil an neuen Brückenbauwerken über die Vispa (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 102).

Schließlich startete die Gemeinde Visp 2012 gemeinsam mit interessierten privaten Akteurinnen und Akteuren sowie einem externen Planungsbüro eine Master-

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

planung[62] bezüglich der zukünftigen Entwicklung der Gemeinde. Es geht dabei um die Erarbeitung einer konkret formulierten Entwicklungsagenda, um die Möglichkeiten der Bündelung der öffentlichen und privaten Ressourcen sowie um die Auslotung der vorhandenen und möglichen Steuerungsinstrumente. Langfristig soll der Masterplan die Grundlage für die Überarbeitung der kommunalen Richt- und Zonenplanung sein. Stein des Anstoßes war auf der öffentlichen Seite einerseits die teilweise unbefriedigenden Siedlungsentwicklungen (im Quartier Visp West), welche die begrenzten Handlungsspielräume der Bauverwaltung in regulären Baubewilligungsverfahren aufzeigten. Auf der privaten Seite zeigte andererseits vor allem der Liegenschaftsausschuss der Lonza-Pensionskasse Interesse daran, die zukünftige Planung besser mit der Gemeinde zu koordinieren (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 36; private[r] AkteurIn, P43: 23). Die politische Exekutive, die Bauverwaltung und die Pensionskasse waren allesamt davon überzeugt, dass eine proaktivere und reaktivere Planung der Gemeinde im Zuge der ökonomischen Entwicklung durch den neuen Bahntunnel notwendig wurde: Nach einigen Jahren der »Fremdbestimmung« muss die Gemeinde »einmal einen Stillstand machen und die Planung selbst an die Hand nehmen. Was ist passiert, wo sind wir, wie sieht es aus und wo wollen wir in einem nächsten Schritt hin?« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P33: 36)

In einem mehrstufigen Workshopverfahren (gemeinsame Gruppenarbeiten und Diskussionen) wurden unter anderem zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten erarbeitet. Dabei waren jeweils Kommunalpolitikerinnen und -politiker, der Gewerbeverein, einzelne private Investorinnen und Investoren, Mitglieder der Burgerschaft, Kadermitarbeiterinnen und -mitarbeiter der Verwaltung sowie die Verantwortlichen der Regionalplanung Oberwallis. Zudem wurden relevante Privatpersonen befragt und Planungsbüros mit der Erarbeitung möglicher Instrumente beauftragt (Mitglied der kommunalen Exekutive, P31: 37).

Die ersten Entwürfe für die Konkretisierung der Entwicklungsziele wurden bereits im Teilkapitel zu den Agendazielen beschrieben. Erste Resultate zu den möglichen Instrumenten zeigen, dass in Zukunft vermehrt Quartierpläne eingesetzt werden sollen, die sich nicht nur auf die Konkretisierung des BZR oder auf die Grundstücksarrondierung beschränken, sondern auch Anreize zur gemeinsamen Planung mehrerer Grundstücksnachbarinnen und -nachbarn setzen. Gleichzeitig ist eine signifikante Erhöhung der Ausnutzungsziffern und Baumassen im Zentrum ein erklärtes Ziel (Mitglieder der kommunalen Exekutive, P31: 37 und P32: 25; Mitarbei-

62 Gemeinde Visp (2013): *Masterplan Visp: Urbanes Bekenntnis – Unterlagen zur Medienkonferenz*. Online: https://www.rw-oberwallis.ch/data/Ressources/1369144301-2013.05.21_Masterplan_Visp.pdf [Zugriff: 31.07.2014].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

terIn der kommunalen Verwaltung, P33: 27). Eine weitere Konkretisierung dieser ersten Maßnahmen ist für die nächsten Schritte geplant.

5.8.3 Fazit: Passive lokale *Governance* in Visp

Die Handlungsrationale, die ich anhand der Wahl und Nutzung der raumwirksamen Policy-Instrumente in Visp aufzeige, lassen sich zusammenfassend als passiv in einem liberalen Sinn bezeichnen, jedoch mit einer zunehmenden Tendenz zur reaktiven Intervention in den letzten Jahren. Grundsätzlich prüfen die Baubehörden bei Baueingaben hauptsächlich die juristischen Vorgaben anhand des BZR und intervenieren selten – und auch dann eher in bauherrenfreundlicher Manier. Die optionalen Instrumente kommen ebenfalls in einer liberalen Art und Wiese zum Einsatz: Vor allem die Ermöglichung privater Projekte steht bei der Nutzung von *Quartierplänen* im Vordergrund. Gleiches gilt für Instrumente wie die *informellen Gespräche.* Das Betreiben einer *aktiven Bodenpolitik* ist für die öffentlichen Behörden keine Option. Was sich jedoch in den letzten Jahren zeigte, ist eine zunehmende Frustration gegenüber der als zu passiv empfundenen öffentlichen Haltung. Dabei äußert sich eine zunehmende Abhängigkeit von privaten Investitionen und Interessen sowie vom »Glück«, dass diese Interessen sich häufig mit den öffentlichen Interessen deckten. Mit der erarbeiteten *Masterplanung* wollen Exekutive und Verwaltung die strategische Planung wieder vermehrt in die eigenen Hände nehmen und womöglich in Zukunft auch reaktiver respektive proaktiver gegenüber privaten Bauwilligen auftreten.

5.9 NATERS – »SCHLAFDORF – ABER POSITIV«

5.9.1 Übersicht über die Gemeinde

Der Aufbau der politisch-administrativen Behörden

Die politische Exekutive von Naters besteht aus sieben Mitgliedern. Der Gemeindepräsident hat in seiner Funktion ein 50-Prozent-Amt inne, seine Kolleginnen und Kollegen sind reine Milizpolitikerinnen und -politiker oder arbeiten (wie im Fall des Vorstehers für Bau und Planung) ein Arbeitspensum von 20 Prozent für die Gemeinde ab.[63] Der Gemeindepräsident vertritt die Gemeinde nach außen, führt den

63 Gemeinde Naters (2013): *Organisationsreglement*. Online: https://www.naters.ch/gemeinde/beispiele/dateiliste/files3//organisationsreglement.pdf [Zugriff: 27.07.2016];

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Gemeinderat und ist Ressortchef für Finanzen. Für die hier relevanten raumplanerischen Fragen ist der Vorsteher Bau und Planung verantwortlich. Die Verwaltungsabteilung kann als wenig professionalisiert bezeichnet werden, sind doch lediglich der Bauverwalter und seine Sekretärin dort tätig. Die Legislative der Gemeinde Naters ist die Urversammlung, die sich mindestens zweimal im Jahr konstituiert.

Kontextinformationen und Geschichte

Die Gemeinde Naters zählt rund 9.500 Einwohnerinnen und Einwohner und liegt mitten im Oberwallis.[64] Der Ort liegt auf der Sonnenseite des Walliser Talbodens, nördlich des Flusses Rhône sowie der größten Oberwalliser Gemeinde Brig, und erstreckt sich vom Talgrund über mehrere tausend Höhenmeter bis hinauf zu den Berggipfeln, die bereits Teil des UNESCO-Weltnaturerbes der Aletsch-Gletscher-Region sind (angeblich ist Naters die Gemeinde der Schweiz mit dem höchsten Höhenunterschied zwischen tiefst- und höchstgelegenem Gemeindegebiet).[65]

Im Nordosten grenzt Naters an die Gemeinden der Talschaft Goms. Die heutige Siedlungslandschaft ist einerseits geprägt durch die topografische Lage, die nur in der Talsohle – in unmittelbarer Nähe des wichtigen nationalen und internationalen Bahnhofes Brig und neben dem gut erhaltenen historischen Ortskern – eine für das Wallis sehr dichte und hohe Bebauung zulässt.

Diese dichte Bebauung war aber erst möglich, nachdem der Fluss kanalisiert und die bebaubare Fläche Mitte des 20. Jahrhunderts entsumpft wurde. Die Bergflanken im Norden der Gemeinde sind vor allem mit Einfamilienhäusern besiedelt, während die noch höher gelegenen Weiler Blatten und Belalp sowie die (durch die 2010 beschlossene Gemeindefusion) neu dazugestoßenen Ortsteile Mund und Birgisch außer in den historischen Ortskernen vor allem Ferienhäuser aufweisen. Die geografische Lage machte Naters dank der Nähe zum international wichtigen Verkehrsknotenpunkt Brig und zum Industrieort Visp als Wohnort auf der sonnigeren Seite des Tales attraktiv.

Naters wuchs in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts stetig. Ein signifikanter Wachstumsschub erfolgt seit der Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels. Die Bahnverbindungen aus dem Berner Ober- und Mittelland zum nahen Bahnhof Brig

---

Website der Gemeinde Naters (2014). Online: http://www.naters.ch/gemeinde/verwaltung/gemeinderat.php [Zugriff: 26.06.2014].

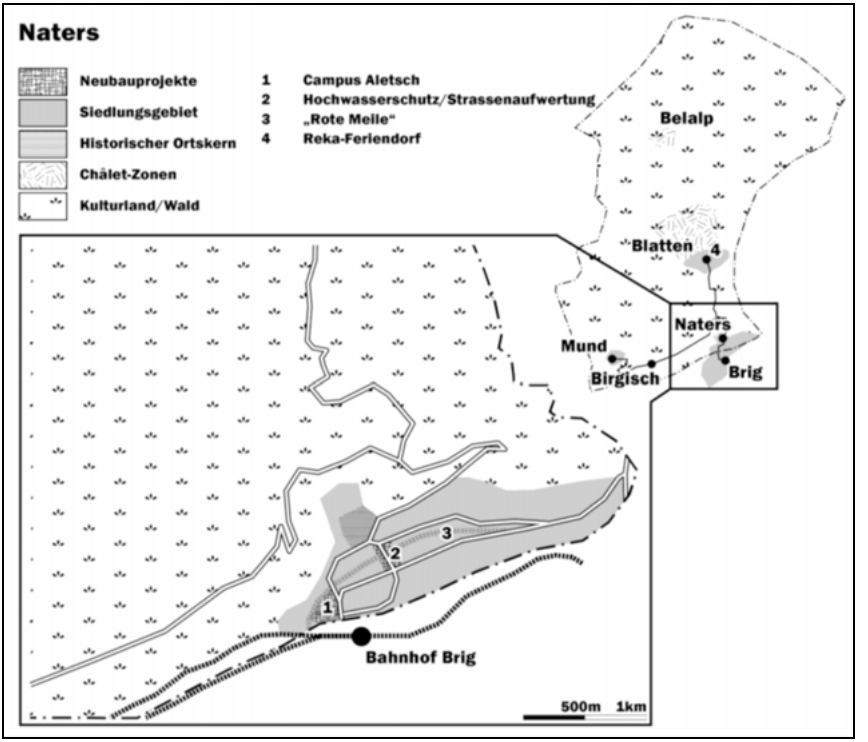
64 Website der Gemeinde Naters (2014). Online: www.naters.ch [Zugriff: 26.05.2014].

65 Neue Zürcher Zeitung (2002): *Herrenhäuser, Heustadel und Langhaarziegen* (06.06.2002). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/article857PF-1.399149 [Zugriff: 27.07.2016].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

sind heute so schnell, dass sich immer mehr Walliserinnen und Walliser entscheiden, in ihrer Heimat wohnen zu bleiben, obwohl sie im Kanton Bern arbeiten.[66]

Abbildung 15: Übersichtskarte Naters



Quelle: eigene Karte (Kartengrundlage: swisstopo Landeskarte 1:25.000, Google Maps; © Lineo U. Devecchi).

66 Neue Zürcher Zeitung (2010): *Der Lötschberg-Basistunnel als Katalysator* (19.11.2010). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/der-loetschberg-basistunnel-als-katalysator-1.8424188 [Zugriff: 27.07.2016];
Neue Zürcher Zeitung (2012): *Lötschberg-Basistunnel gibt Walliser Tourismus Schub* (21.09.2012). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/loetschberg-basistunnel-verleiht-walliser-tourismus-fluegel-1.17633819 [Zugriff: 27.07.2016];
Neue Zürcher Zeitung (2003): *Zürich-Zermatt in drei Stunden* (10.09.2003). Online: http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/article935AX-1.301290 [Zugriff: 27.07.2016].

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Heute wächst Naters nicht nur wegen dieser verkehrstechnischen Verbesserungen, sondern auch, weil immer mehr (vor allem ältere und junge) Menschen aus den nahe gelegenen Oberwalliser Tälern weg- und in die größeren Talgemeinden zuziehen, da hier die Infrastrukturen des täglichen Lebens besser sind.

Aktuelle politische Agendaziele

Die aktuellen politischen Agendaziele in Naters lassen sich im Grundsatz auf zwei Punkte reduzieren: Wachstum im Bereich Wohnen sowie Ausbau des Tourismus respektive der dazu nötigen Infrastruktur. Beide Ziele sind relativ einfach aus der Geschichte der Gemeinde sowie ihrer Lage nachvollziehbar. Sie sollen trotz der bald 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner den Charakter von Naters als »Dorf« nicht schmälern. Das erste Ziel soll dabei gemäß den Interviewaussagen der Exponentinnen und Exponenten der Gemeinde mittels einer weiteren Verdichtung respektive Überbauung der Siedlungsräume in der Talsohle erreicht werden. Hier sollen neue Überbauungen oder aber Ersatzneubauten für ältere Liegenschaften entstehen. Am Hang sind noch einige Flächen Bauland vorhanden, die in nächster Zeit mit Einfamilienhäusern bebaut werden. Die Siedlungsgrenzen sind in Bezug auf die eingezonten Flächen klar umrissen und sollen nicht mehr erweitert werden. Dies ist in Anbetracht der enormen Baulandreserven auch nicht nötig – ein Markt scheint für so viele Bauprojekte nicht vorhanden zu sein.[67] Die für ein Wachstum respektive für das Anziehen von neuen Einwohnerinnen und Einwohnern nötigen Qualitäten weist das Dorf – außer einer geplanten, verbesserten Anbindung für die Fußgänger an den Bahnhof Brig – gemäß seinen Exponentinnen und Exponenten bereits auf: Es sind eine gute Schulinfrastruktur, ein aktives Vereinsleben sowie kurze Wege in die umliegenden Grünräume vorhanden. Auch wurden zentrale öffentliche Räume einerseits neben den Gewässern und andererseits durch die Umnutzung des alten Bahntrassees der Matterhorn-Gotthard-Bahn geschaffen, womit eine zentrale Fussgängerverbindung quer durch das Dorf geschaffen werden konnte.

Das zweite Ziel – die Verbesserung der touristischen Infrastruktur – soll mittels zweier Maßnahmen erreicht werden. Erstens soll durch die finanzielle Unterstützung der Gemeinde die vorhandene Tourismusinfrastruktur (wie das Parkhaus

67 Zudem kommt eine weitere Herausforderung auf die Gemeinde Naters zu: Das im Frühjahr 2013 vom Schweizer Stimmvolk angenommene neue Raumplanungsgesetz sieht die Rückzonung aller Baulandflächen vor, die nicht mittelfristig genutzt werden können. Dies würde im Zusammenhang mit der dadurch nötigen Auszahlung der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer für die Gemeinde Naters zu einem großen Problem werden, da angesichts der enormen Baulandreserven nicht annähernd genug finanzielle Möglichkeiten für eine Entschädigung der Besitzenden vorhanden sind.

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

neben den Sportbahnen in Blatten) erweitert werden. Zudem finanziert die Gemeinde den Neu- und Umbau der bestehenden Seilbahn- und Skiliftanlagen mit. In diesem Zusammenhang ist als Fernziel der Bau einer direkten Pendelbahnverbindung vom Briger Bahnhof zum hoch gelegenen Weiler Blatten und von dort zur Aletsch-Region geplant. Zweitens ist in den höher gelegenen Gemeindegebieten der Neubau von Ferienhäusern trotz der angenommenen Zweitwohnungsinitiative und bis zu ihrer definitiven juristischen Auslegung noch immer ein wichtiges kommunales Ziel.

Die hier skizzierten politischen Agendaziele zeigen auch die geografische und funktionale Nähe zum größeren Brig deutlich auf. Denn nur diese unmittelbare Nähe macht die Verfolgung dieser zwei Agendaziele möglich. Naters versucht explizit, weder im Ortskern weitere Einkaufsmöglichkeiten zu schaffen noch die Ansiedlung neuer größerer Firmen anzustreben – obwohl die bestehenden lokalen Gewerbebetriebe so gut als möglich unterstützt werden sollen. Die Begründung für dieses Verhalten ist immer die Nähe zur Gemeinde Brig, die als Kernort der Agglomeration die meisten zentralörtlichen Funktionen bereits übernimmt. Naters definiert sich in diesem Sinn immer als »Vorort« und als ruhige »Schlafgemeinde« im Oberwallis – wobei beide Terme als positive Eigenschaften wahrgenommen werden.

Die Erarbeitung der kommunalen politischen Agendaziele

Die Gemeinde Naters machte anhand der letzten Überarbeitung des *Bau- und Zonenreglements* (BZR)[68] eine Standortbestimmung, die gemeinsam mit der Fachhochschule in Sion erarbeitet wurde. Die auch heute noch dominante Wachstumsstrategie[69] wurde damals beschlossen und im BZR verankert. Vor wenigen Jahren veranlasste die kommunale Exekutive eine Überarbeitung der strategischen Ziele. Dabei »resultierte eine Strategie, die wahrscheinlich für jede Gemeinde der Schweiz Gültigkeit hätte: Wohnattraktivität schaffen, das Gewerbe unterstützen« (private[r] AkteurIn, P20: 19). Für die Erarbeitung dieser Ziele wurde neben dem Ortsplaner auch die Verwaltung einbezogen (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 32).

Die breite Bevölkerung wurde in diese Strategieerarbeitungsprozesse nicht einbezogen. Dasselbe gilt für die lokal wichtigen Investorinnen und Investoren: »Einfluss [auf die Zielsetzung der Gemeinde] nehmen können diese eigentlich nicht. Die Bauzonen bestehen und darauf kann man bauen, praktisch was man will.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P19: 185) Die befragten Personen gehen davon aus, dass die Instrumente der direkten Demokratie, die kommunalen Wahlen oder auch

68 Gemeinde Naters (2000): *Bau- und Zonenreglement*. Online: https://www.naters.ch/gemeinde/beispiele/dateiliste/files3//bau-und-zonenreglement.pdf [Zugriff: 27.07.2016].

69 Die damaligen Strategieziele sind weder als Papierdokument noch online zu erhalten.

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

die bis jetzt nicht vorhandenen negativen Reaktionen über andere Kanäle wie E-Mail oder persönliche Netzwerke aufzeigen, wie die Bevölkerung im Großen und Ganzen hinter der Strategie der kommunalen Exekutive steht. »Die Behörden spüren, wo der Schuh drückt und was man im Moment machen sollte.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 104)

Zusätzlich zu diesem strategischen Papier erarbeitet die kommunale Exekutive alle vier Jahre *Legislaturziele*, die als Leitplanken ihrer Arbeit dienen sollen. Diese Legislaturziele entstehen in exklusiven Workshops, basieren auf den allgemeinen Strategiezielen und sind nicht öffentlich einsehbar (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P44: 12).

5.9.2 Die Form der lokalen *Governance* in Naters

Reguläre Policy-Instrumente

Das unbestritten wichtigste Policy-Instrument zur Planung und Steuerung der kommunalen raumordnungspolitischen Prozesse ist in Naters gemäß den Interviewaussagen das kommunale *Bau- und Zonenreglement* (BZR) – es ist »das eigentlich normale Planungsinstrument« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 44). Das BZR wurde Ende der 1990er Jahre im Zusammenhang mit einer grundlegenden Diskussion über die zukünftige Ausrichtung der Gemeinde das letzte Mal komplett überarbeitet. Die Neuausrichtungsdiskussion und die festgelegten Wachstumsziele – die damals auch durch den erwarteten Siedlungsdruck aufgrund der NEAT ausgelöst wurden – führten zu einer weiteren Ausweitung der Bauzonen am Hang, vor allem in W2-Zonen für den Bau von neuen Einfamilienhäusern. Ebenfalls wurden in der Fläche die bereits bestehenden W7-Zonen in Richtung Osten erweitert (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 20).

Die Nutzung des BZR erfolgt in Naters passiv, jedoch geprägt von einer liberalen Steuerungsidee. Sichtbar wird diese Handlungsmaxime vor allem bezüglich zweier, von allen Interviewpartnerinnen und -partnern geäußerter Handlungen der öffentlichen Behörde. Auf der einen Seite überlassen die Baubehörden die Planung und Gestaltung den privaten Bauwilligen und schreiten nur ein, wenn die technischen Kriterien des BZR verletzt werden.

»Wir arbeiten vor allem mit den normalen Planungsinstrumenten. Die sind ja vorgegeben. Normalerweise mischen sich die Baubewilligungsbehörden nicht in die Ästhetik der Architektur ein. Diesbezüglich sind wir sehr zurückhaltend. In der W2-Zone kann sich eigentlich jeder entfalten, wie er will. Ob das gut ist, sei offengelassen. Aber wenn jemand schon viel Geld ausgibt und im Gebäude selbst wohnen wird, soll er im Rahmen des Baureglements auch eine gewisse Freiheit haben, sich zu verwirklichen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 44)

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Als wichtigste Behörde wird dabei die *Baukommission* bezeichnet, die – bestehend aus dem politischen Vorsteher Bau, einem weiteren Vertreter der Exekutive und dem Abteilungsleiter Bau – für die Vorprüfung und Begutachtung der Baugesuche federführend ist. Die Empfehlungen an die kommunale Exekutive werden von dieser in fast allen Fällen befolgt. Entsprechen die eingereichten Baugesuche den Vorgaben und sind sie vollständig, ist deren Bewilligung im Normalfall gegeben, denn »wenn alles stimmt von den Auflagen her, dann geht das immer zügig durch. Da haben wir ein gutes Einvernehmen mit den Bauwilligen.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P44: 21)

Was für die Einfamilienhauszonen gilt, lässt sich gemäß den Naterser Behörden im Grundsatz auch auf die deutlich auf räumliche Verdichtung ausgerichteten W6- und W7-Zonen im Zentrum der Gemeinde anwenden:

»Bei W7 ist die Verdichtung ja quasi schon vorgegeben. Aus der Sicht der haushälterischen Bodennutzung ist dies natürlich sinnvoll. Ob das optisch hübsch ist, ist eine andere Frage. Aber der Boden ist kostbar. Aber grundsätzlich machen wir auch bezüglich Verdichtung keine konkreten Vorgaben.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 44)

In Naters laufen auf den zentral gelegenen Arealen auch die größeren Neuentwicklungen mit »30 bis 40 Wohnungen, als normale, private Projekte über die Zonenordnung, und über die darin festgelegten Grenzabstände« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P18: 69). Eine solche Herangehensweise hat in der Gemeinde Tradition und macht aus Sicht der Behörden auch Sinn: »Nur da ist es sehr flach und da ist auch noch der Bahnhof Brig in der Nähe. Dadurch ist es fast gegeben, dass man W7 bauen ließ und immer noch lässt.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 52) Nach der Ausweitung der W7-Zonen Richtung Osten kam es zu gewissen Problemen mit den dort bereits ansässigen Einfamilienhausbewohnerinnen und -bewohnern:

»Richtung Sportplatz haben wir W7, und die werden auch teilweise gebaut. Die Nachbarn, die früher da Einfamilienhäuser gebaut haben, sind natürlich nicht zufrieden. Aber das sind keine Gründe, um nicht zu bewilligen. Die EFH stehen auch in den W7-Zonen. Der Zonenplan ist da bereits seit Langem so, dass man auch hoch bauen kann, und das wollen wir ja auch. Und darum lassen wir diese Einsprüche auch nicht gelten.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P44: 21)

Bei den öffentlichen Akteurinnen und Akteuren besteht anscheinend ein Konsens darüber, dass ein Einmischen einerseits in Gestaltung und andererseits in die Bauvolumen und Ausnutzungen nicht den Aufgaben des lokalen Staates entspricht. »Denn wir müssen ja keinen Einfluss nehmen, wenn der Markt ›tiptop‹ läuft – und das tut er, vor allem bei Eigentums- und Mietwohnungen.« (Mitglied der kommu-

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

nalen Exekutive, P17: 60) Die einzigen Momente, bei denen sich die öffentlichen Behörden einbringen, sind Fälle von Einsprachen. Dabei geht es hauptsächlich um eine Vermittlungsleistung zwischen den Streitparteien.

»Bei einer Einsprache gibt es ein reguläres Verfahren, das man von unserer Seite her rechtsstaatlich korrekt durchzieht; da gibt es sowieso sehr wenige Einflussmöglichkeiten – jedoch Vermittlungsmöglichkeiten. [...] Wenn die Einsprache fundiert ist, muss man dann eben das Baugesuch anpassen lassen. Aber ansonsten ist das ein behördliches Verfahren, in dem wir als Behörde bezüglich den Details nicht viel Einfluss nehmen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 108)

Die zweite Beobachtung, die einen liberalen Handlungsansatz der Bauverwaltung sowie der lokalen Exekutive sichtbar macht, ist die Bereitschaft zur Erschließung möglichst vielen Baulandes. Die lokalen Behörden haben sowieso die Verpflichtung, Bauland infrastrukturtechnisch (Zufahrt, [Ab-]Wasser, Strom) zu erschließen, sobald Baugesuche eingehen und bewilligt werden. Die proaktive Erschließung dient den Behörden aus zwei Perspektiven. Einerseits wollen sie durch die Tatsache der Erschließung für Grundstücksbesitzerinnen und -besitzer Anreize zur Projektierung geben, die Wachstum ankurbeln (Mitglied der kommunalen Exekutive, P19: 7):

»Im Bereich W2 hatten wir vor fünfzehn Jahren fast keine erschlossenen Bauparzellen. So hatten viele, die eigentlich ein Einfamilienhaus bauen wollten, hierzu in Naters gar keine Möglichkeit. Man hat sich dann strategisch dazu entschieden, bei der Haselmatterstraße alles zu erschließen. Und da kommen jetzt auch einige W2-Überbauungen zustande. « (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 20; vgl. auch MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P44: 9)

Andererseits lassen sich zukünftige Entwicklungen über die öffentliche Planung von Quartierstraßen mittels geschickt geplanter Erschließungsbauten in gewissem Sinn steuern:

»Jetzt haben wir wieder oberhalb von Naters eine Terrasse erschlossen, die eigentlich bereits lange Bauland ist, aber nach dem Boden bestand bis anhin keine Nachfrage. In letzter Zeit wurden aber vereinzelt Baugesuche eingereicht. Deshalb musste ich als zuständiger Gemeinderat für Raumplanung sagen: ›Halt! Jetzt kommt hier ein Haus, und hier ein Haus, und hier ein Haus. Da braucht es zuerst eine Straße.‹ Wir können ja mit der Straßenerschließung nicht warten, bis plötzlich alle Hausecken umfahren werden müssen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P19: 23)

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Etwas strikter sind die Regeln des BZR in den höher gelegenen Gemeindegebieten, in den Gebieten der Ortsteile Blatten, Belalp, Mund und Birgisch. Mittels klar definierter Bauvorgaben in den Kernzonen (wie vorgeschriebenes Mauerfundament und Erdgeschoss, gefolgt von Holzbauweise für die weiteren Stockwerke) wird hier versucht, Neubauten in die bestehenden Ortsbilder einzugliedern und so den »Walliser Châlet-Stil [zu] erhalten« (Mitglied der kommunalen Exekutivem P19: 133).

Ähnliches gilt für den zentral gelegenen Ortskern der Gemeinde Naters. Hier bestand die Angst, dass bei zu restriktiven Auflagen bezüglich des Heimatschutzes die Leute wegziehen und der Kern somit verwaisen würde. Gemeinsam mit dem Kanton fand man Lösungen:

»Man kam den Eigentümern mit einer höheren Ausnützung entgegen. Zudem sind die bautechnischen Anforderungen für den Innenausbau gelockert worden. Wenn man nun durch das alte Dorf läuft, dann sieht man nicht mehr viele Häuser und Wohnungen, die nicht umgebaut oder renoviert wurden. Von außen sieht man das nicht zwingend, aber von innen sind die super schön neu gemacht worden.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P18: 20)

Trotz allem, und zum Schutz des Ortsbildes, sind nicht alle gewünschten Ausbauten möglich. Dies hält jedoch die Besitzerinnen und Besitzer nicht davon ab, hier zu investieren. »Auch Junge investieren, da haben wir großes Glück. Denn viele Gemeinden haben Probleme, dass ihre Dorfkerne zunehmend zerfallen.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P19: 153)

Optionale Policy-Instrumente

Bezüglich der Nutzung optionaler Planungsinstrumente können in Naters folgende genannt werden: *Quartierpläne* sowie *öffentliche Architekturwettbewerbe*. Erstere dienen in Naters vor allem den privaten Bauwilligen, die entweder große oder mehrere nebeneinander liegende Grundstücke projektieren wollen. Die Verantwortlichen der Gemeindebehörden verweisen im Zusammenhang mit Quartierplänen immer wieder auf die Freiwilligkeit dieses Instrumentes hin: »Es sind nicht wir, die diese Pläne erarbeiten. Das ist die Sache der Bauherren.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 68) Es sind gleichzeitig für die Privaten doch auch gewisse Anreize gegeben, *Quartierpläne* zu erstellen, ermöglichen sie doch eine erhöhte Ausnutzung um 10 Prozent sowie in bestimmten Fällen auch die Abweichung von den vorgegebenen Grenzabständen (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 64). Diese erhöhte Ausnutzung gibt es für die privaten Bauwilligen jedoch nicht zwingend gratis: »Da haben wir den Vorteil, dass wir in bestimmtem Maße etwas fordern können von Seiten Gemeinde, zum Beispiel einen Fußgängerdurchgang durch die Überbauung oder bessere Erschließungen des Areales.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P18: 60) In einigen wenigen Fällen wurden auch breitere Gehsteige von der Gemeinde erfolgreich eingefordert.

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Für einen passiv-liberalen Umgang bei den *Quartierplänen* spricht auch folgende Aussage: »Auch die Gestaltung von öffentlichen Wegen und Freiräumen ist freiwillig. Da gibt es keine Pflicht.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 68) Werden diese dann jedoch nicht miteingeplant, müssen die Privaten zwar auf den Bonus, jedoch nicht auf die Baubewilligung verzichten: »Wir überprüfen jeweils nur, ob die Projekte mit Quartierplänen unseren Vorstellungen entsprechen. Dann genehmigen wir sie und folglich können die Parzellen überbaut werden.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 68, vgl. auch P19: 35)

Wenn es um die Baulandreserven in den höher gelegenen Gemeindegebieten geht, ist eine gewisse reaktive Haltung der Gemeindebehörde bei der Nutzung von *Quartierplänen* sichtbar:

»Es geht darum, dass man ganz klar festlegt, wo die Châlets zum Stehen kommen. Denn das sind ganz viele kleine Parzellen und jeder wirkt auf seiner Parzelle. Dann steht eines vielleicht schräg. Mit dem Quartierplan gelten die Parzellengrenzen und die eigentlich erforderlichen Grenzabstände nicht mehr zwingend: Die Châlets werden dann entsprechend besser angeordnet.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P19: 113)

Das zweite *optionale Policy-Instrument*, das in Naters genutzt wird, sind *öffentliche Architekturwettbewerbe*. Bis jetzt kamen diese neben öffentlichen Infrastrukturbauten wie Schulhäusern oder Altersheimen – bei denen architektonische Konkurrenzverfahren durch den Kanton ab einer gewissen Größe vorgeschrieben sind – vor allem bei zwei relevanten Entwicklungsprojekten zum Einsatz; einerseits bei der Entwicklung der *Roten Meile*, der als Fuß- und Langsamverkehrsweg neu gestalteten ehemaligen Bahntrasse der Matterhorn-Gotthard-Bahn, und andererseits beim 2009 abgeschlossenen Wettbewerb für das Projekt *Aletsch Campus* (Informationszentrum zur UNESCO-Weltnaturerbe-Region Aletsch, Wohnungen und öffentliche Kindertagesstätte). Bei beiden Projekten war die Gemeinde Grundeigentümerin, was die Organisation des Wettbewerbs unter ihrer Federführung ermöglichte (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P18: 64). Für die *Rote Meile* ging dem Architekturwettbewerb eine öffentliche Ideensammlung für das langgestreckte Areal voraus. »Von der Wasserstraße zum Nostalgietram, das rauf- und runterfährt, kam alles. Die Mehrheit wollte aber eine Fußgänger- und Velozone – die dann vom Siegerteam architektonisch überzeugend umgesetzt wurde« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P18: 64)

Teil des Wettbewerbs für den *Campus Aletsch* waren eine städtebauliche Studie zur Erweiterung des bereits zuvor projektierten Informationsgebäudes und konkrete Ideen für die architektonische Umsetzung der Gebäude.

»Und dann hat man festgestellt, dass es eigentlich schade wäre, nur einen Teil des Areals für das Informationszentrum zu verwenden – ohne zumindest einmal die Möglichkeit überprüft

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

zu haben, ob man städtebaulich die zentral gelegene Fläche gegenüber dem Bahnhof Brig ebenfalls nutzen möchte. Das war dann Teil des internationalen Wettbewerbs. Weil wir das initiiert haben und Bodeneigentümer sind, konnten wir nach öffentlichen Interessen entscheiden – bevor das Baurecht an die Entwicklungsfirma weitergegeben wurde.« (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 72)

Den privaten Bauwilligen überlässt die Gemeinde auch bei größeren Projekten die Entscheidung für oder gegen einen Architekturwettbewerb. Diese passive Haltung in liberaler Manier führt dazu, dass aus Sicht der Interviewpartnerinnen und -partner *private Architekturwettbewerbe* bis jetzt in Naters noch nicht durchgeführt wurden – aber auch, weil eine häufig in der Gemeinde tätige Immobilienentwicklungsfirma einem Architekten gehört. Bei den anderen Projekten werden Architekturwettbewerbe häufig aus Kostengründen nicht als sinnvoll erachtet (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 80).

Als letztes *optionales Policy-Instrument* wurde von den Interviewpartnerinnen und -partnern die *Ortsbildkommission* erwähnt, die bis Ende der 1990er Jahre bestanden hat. Die Aufgabe der Kommission war der Schutz des Ortsbildes, den sie vor allem hinsichtlich der historischen Ortskerne in den Kernzonen wahrnahm. Es gab jedoch bezüglich der Auslegung ihrer Entscheidungen Konflikte, was schließlich zu ihrer Abschaffung führte (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 52; vgl. auch Mitglied der kommunalen Exekutive, P19: 165).

Weitere Policy-Instrumente

Als erstes *weiteres Policy-Instrument* soll für den Fall Naters die Nutzung der *Bodenpolitik* beschrieben werden. In den 1980er und 1990er Jahren kaufte die Gemeinde einige Liegenschaften, um genug Reserveland für die notwendige kommunale Infrastruktur aufzuweisen, die beim stetigen Wachstum der Bevölkerungszahlen notwendig werden würde. Bis heute sind diese Areale mit Schulhäusern, erweiterten Sportanlagen sowie einem Altersheim bebaut (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 60).

Grundsätzlich sprechen alle Befragten von einer Absenz *strategischer Bodenpolitik* in Naters. »Bodenpolitik machen wir in Naters grundsätzlich nicht. Wir wollen keinen Boden dem privaten Markt vorenthalten.« (Mitglieder der kommunalen Exekutive, P19: 89 und P17: 60; MitarbeiterInnen der kommunalen Verwaltung, P18: 84 und P44: 17) Als quasi-öffentliche Institution betreibt die Burgerschaft *Bodenpolitik* in Bezug auf das Bauland in den höher gelegenen Ortsgebieten und da vor allem für Ferienhäuser. Die daraus folgenden Baugesuche werden von den Behörden jedoch normal gemäß dem BZR abgewickelt (Mitglied der kommunalen Exekutive, P17: 60).

Zwei Ausnahmen hinsichtlich *kommunaler Bodenpolitik* können in den letzten zehn Jahren jedoch ausgemacht werden. Einerseits wurde das Gebiet, auf dem

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

gegenwärtig der *Campus Aletsch* entstehen soll, ebenfalls vor circa 20 Jahren günstig erworben, nachdem ein Schreinereibetrieb abgebrannt war. Hier war die Handlungsmaxime im Vergleich zu den nötigen Reserven für die kommunalen Infrastrukturbauten etwas strategischer, »liegt doch das Areal sehr zentral« (Mitglied der kommunalen Exekutivem P17: 62). Dieses Areal wurde bis zuletzt als öffentlicher Parkplatz genutzt und nach dem erfolgreichen *öffentlichen Architekturwettbewerb* im *Baurecht* an die Entwicklungsfirma abgegeben.

Die andere Ausnahme war der Kauf des nach dem Bau einer Neubaustrecke überflüssig gewordenen Bahntrassees der Matterhorn-Gotthard-Bahn. Hier griff die Gemeinde in die bereits laufenden Verkaufsverhandlungen ein, da die Idee einer öffentlichen Nutzung relativ schnell aufkam (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P18: 64).

»Dieses relativ günstige Land konnte die Gemeinde dann kaufen. Das war doch ein rechter Betrag, da die Fläche aufgrund der großen Länge doch ziemlich groß ist. Einige Politiker fanden dann diesen Landkauf für die Fußgänger auch übertrieben. Die Mehrheit des Gemeinderates war aber einsichtig und brachte die Abstimmung an der Urversammlung mit hohen Zustimmungsraten durch.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P18: 68)

Mittels des zuvor beschriebenen Architekturwettbewerbs wurde aus Sicht der Gemeindeverwaltung statt dem »trennenden Trassee, das durch die ungesicherten Bahnübergänge auch ein beträchtliches Sicherheitsrisiko aufwies, ein weitherum beachteter, schön gestalteter, verbindender Fußweg« geschaffen (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P18: 64).

Die Haltung der öffentlichen Behörde bezüglich der eigentlich nicht vorhandenen *strategischen Bodenpolitik* wird von einem halb-privaten Planer formuliert und mittels folgenden Beispiels auch kritisiert:

»Hier geht die Rote Meile durch, das Gebiet gehört der Gemeinde. Hier ist eine Anrainerin, die Besitzerin eines Einfamilienhauses, verstorben. Dieses Haus überließ man dem Markt. Meiner Meinung nach ist das völlig unverständlich, egal was das bei einem öffentlichen Kauf gekostet hätte. Das Grundstück liegt in einer W6- oder sogar eine W7-Zone. Hier rundherum stehen historisch bedingt alles Ein- oder Zweifamilienhäuser. Hier ist der alte Bahnhof, wo man mit dem Kaffee und dem Platz eine sensationelle Qualität geschaffen hat. Ich habe nachgeschaut, wer das gekauft hat: eine Investorengruppe. Die werden das dicht und hoch bebauen. Ein Turm an diesem Ort bedeutet jedoch eine krasse Verminderung der öffentlichen Aufenthaltsqualität.« (private[r] AkteurIn, P20: 135)

Viele der Verantwortlichen der öffentlichen Behörden sind in Naters bereits seit einiger Zeit tätig, wohnen auch teilweise im Ort. Bezüglich *formeller* und *informeller Netzwerke* hat diese Tatsache einen bestimmten Einfluss. Unter anderem mittels ge-

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

schickten Nutzens von persönlichen Netzwerken üben die Behördenvertreterinnen und -vertreter zwar wenig, aber doch Einfluss auf die Projektentwürfe aus. Denn diese entstehen ja nicht einfach über Nacht:

»Es ist ganz selten so, dass ein Architekt einfach kommt und ein großes Projekt fixfertig eingibt. Man weiß das häufig über persönliche, teilweise auch über formelle Kontakt- und Terminanfragen bereits vorher. [...] Es kam auch schon vor, dass einer eine große Parzelle überbauen wollte und zwei Vorschläge brachte, mich um meine Meinung fragte. Dann schlage ich auch immer vor, den Ortsplaner miteinzubeziehen. Das hat den Vorteil, dass man bei der Projektauflage auch sagen kann, dass die Gemeinde, der Gemeinderat dahintersteht, und auch der Raumplaner. Da ist die Gefahr einer Einsprache tiefer.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P18: 115)

Die Gemeindebehörden in Naters nutzten in den letzten Jahren als weiteres Instrument auch das *kommunale Parkplatzreglement*, um neue Anreize für die Nutzerinnen und Nutzer des motorisierten Individualverkehrs zu schaffen sowie um Verkehrsströme zugunsten des Langsamverkehrs zu verschieben. Dieses Projekt entstand in einem Workshop mit einem privaten Planungsbüro, der dazu dienen sollte, die »kleinen und als wenig schlagkräftig wahrgenommenen Instrumente nutzen zu lernen« (private[r] AkteurIn, P20: 175).

»Man hatte ein Parkplatzreglement, welches für ganz Naters einheitliche Gebühren postulierte. Man hat dann konstatiert, dass im Gewerbegebiet günstigere Parkplätze angeboten werden sollen. Gleichzeitig kann man dort, wo man keine parkierten Fahrzeuge möchte, die Preise erhöhen. So merkte man, dass man über das Parkplatzreglement wirklich gewisse Strategien bezüglich Langsamverkehr, Wohnqualität und Sport umsetzen kann.« (private[r] AkteurIn, P20: 179)

Als letztes weiteres Steuerungsinstrument kann das einmalige Nutzen von *kantonal* und *national finanzierten Hochwasserschutzprojekten* genannt werden. Die in der letzten Dekade neu erarbeiteten Vorschriften machten einen umfassenden Neubau des Hochwasserdispositives für den quer durch das Gemeindegebiet und den Ortskern fließenden Kelchbach notwendig. Im Gebiet des Ortskernes wurden dabei von Seiten der Gemeinde öffentliche Räume neu organisiert und gestaltet:

»Der ganze Teil des Hochwasserschutzes im Dorf wurde neu gebaut. Es gibt nun ein neues Gerinne, welches offen ist, mit dreifacher Kapazität. Dabei änderten wir die funktionalen Erschließungen: Zuvor war in der Mitte der Bach, und auf beiden Seiten gab es eine Straße mit Trottoir. Jetzt neu haben wir auf der einen Seite eine zweispurige Straße und auf der anderen Seite die ganze Fläche für die Fußgänger.« (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P18: 95)

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Diese Ausbauten kosteten die Gemeinde praktisch nichts, da die grundlegende Infrastruktur zu 95 Prozent von Bund und Kanton übernommen wurden. Bezahlt werden mussten lediglich die Einrichtungen für den öffentlichen Raum (wie zum Beispiel Sitzbänke und Bäume) (MitarbeiterIn der kommunalen Verwaltung, P44: 11). So konnte dieser sehr zentral gelegene öffentliche Raum günstig erweitert und aufgewertet werden.

5.9.3 Fazit: Passive lokale *Governance* in Naters

Die in Naters beobachteten Handlungsrationale lassen sich zusammenfassend als passiv einordnen. Die öffentlichen Behörden nehmen sich in vielen raumordnungspolitischen Entscheidungen stark zurück und nutzen als wichtigste instrumentelle Grundlage das BZR in einem liberalen Sinn, indem sie sich vor allem dafür einsetzen, faire Verfahren anzubieten. In diesen fairen Verfahren soll es allen Bauwilligen möglich sein, ihre Bauvorhaben umzusetzen, wenn sie den aufgestellten Regeln entsprechen. Dementsprechend treten die Behörden gegenüber den Bauwilligen passiv auf und überlassen den privaten Akteurinnen und Akteuren weitestgehend Gestaltungsfreiheit – auch wenn die Bauabsichten die möglichen Gebäudehöhen und Ausnutzungsvolumen nicht voll ausschöpfen. Die liberalen Handlungsrationale sind auch daran zu erkennen, dass die Gemeinde Naters möglichst proaktiv Bauzonen mit Straßen und notwendigen Infrastrukturen erschließt – als Dienstleistung und um Bauwillige anzulocken. Ähnliches gilt für die *Quartierpläne*, die als Instrumente für das Erreichen einer höheren Nutzung durch private Akteurinnen und Akteure benutzt werden können. Es besteht jedoch keine Nutzungspflicht auf bestimmten Grundstücken. Einzelne von den Interviewpartnerinnen und -partnern geschilderte Handlungen zeigen in Ausnahmefällen auch reaktivere Handlungsrationale. Diese betreffen den einmaligen *Bodenkauf* für die *Rote Meile* sowie die Organisation des *Architekturwettbewerbs* mit starker öffentlicher Mitsprache für den *Campus Aletsch.*

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

https://doi.org/10.14361/9783839435946-005 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND